



VU Research Portal

Europees recht

Amtenbrink, F.; Davies, G.T.; Vedder, H.H.B.

2007

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Amtenbrink, F., Davies, G. T., & Vedder, H. H. B. (2007). *Europees recht*. (Boom Basics). Boom Juridische uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

EUROPEES RECHT

Dr. F. Amtenbrink
Dr. G. Davies
Mr. H.H.B. Vedder

BOOM BASICS STAAT ONDER REDACTIE VAN:

Prof. mr. T. Hartlief
Prof. mr. A.W. Heringa
Prof. mr. C.J.H. Jansen

Zesde druk

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2010

© 2010 F. Amtenbrink, G. Davies, H.H.B. Vedder / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-297-1

NUR 820 en 828

www.bju.nl / www.boombasics.nl

Inhoud

I	Een korte historie van de Europese integratie	9
II	De Verdragen	13
1	Inleiding	13
2	Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)	13
3	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)	16
III	Instellingen en organen	18
4	Inleiding	18
5	Het Europees Parlement (art. 13-14 VEU, art. 223-234 VWEU; Reglement van het Europees Parlement)	19
6	Europese Raad (art. 13 en 15 VEU, art. 235-236 VWEU)	24
7	De Raad (art. 13 en 16 VEU, art. 237-243 VWEU)	26
8	De Europese Commissie (art. 13 en 17 VEU, art. 244-250 VWEU)	30
9	Hof van Justitie van de Europese Unie (art. 13, art. 19 VEU, art. 251-281 VWEU, Statuut Hof)	34
10	Rekenkamer (art. 13 VEU, art. 285-287 VWEU)	38
11	Europees Stelsel van centrale banken en de Europese Centrale Bank (art. 13 VEU, art. 127-133 en 282-284 VWEU, Protocol betreffende de Statuten van het ESCB en de ECB)	40

IV	Algemene beginselen van Unierecht	42
12	Inleiding	42
13	Attributie	42
14	Voorrang	43
15	Rechtstreekse werking	45
16	Rechten	50
17	Algemene rechtsbeginselen	50
18	Subsidiariteit	51
19	Proportionaliteit	52
20	Mensenrechten	53
21	Procedurele beginselen	54
22	Gelijkheid	55
V	De Unie als regelgever	58
23	Inleiding	58
24	Verordeningen	59
25	Besluiten	59
26	Richtlijnen	60
27	Adviezen en aanbevelingen	61
28	Besluiten sui generis	61
VI	Besluitvorming	62
29	Inleiding	62
30	De gewone wetgevingsprocedure	63
31	Bijzondere wetgevingsprocedures	65
32	Goedkeuring	66
33	Sluiten van internationale verdragen	66

34	Begroting	68
35	Verdragswijziging	69
36	Toetreding nieuwe lidstaten	70
37	Diverse procedures	70
VII	Burgerschap	71
38	Inleiding	71
39	Burgerrechten	72
40	Richtlijn 2004/38	72
VIII	Interne markt	77
41	Inleiding	77
42	Interne markt	78
43	Goederen: tarifaire beperkingen	80
44	Goederen: belastingen met onderscheid	81
45	Beginselen van vrij verkeer	83
46	Goederen: kwantitatieve beperkingen	88
47	Uitvoerbeperkingen	92
48	Uitzonderingen op art. 34 en 35 VWEU	93
49	Vrij verkeer van werknemers	95
50	Definitie van werknemer	95
51	Rechten van werknemers	96
52	Non-discriminatoire beperkingen op het vrije verkeer van werknemers	97
53	Uitzonderingen op art. 45 VWEU	98
54	Vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging	98
55	Diensten en non-discriminatie	100
56	Het recht van vestiging	100
57	De aard van een beperking van diensten/vestiging	102

58	Verdragsuitzonderingen op art. 49 en 56 VWEU	103
59	De Dienstenrichtlijn	103
60	Vrij verkeer van kapitaal	106
IX	Mededinging en harmonisatie in het Werkingsverdrag	109
61	Inleiding	109
62	Het EU-mededingingsrecht	109
63	Harmonisatie	122
X	Economische en Monetaire Unie	125
64	Inleiding	125
65	Economische coördinatie	125
66	Monetaire Unie	129
XI	Flankerend beleid	132
67	Inleiding	132
68	Het flankerend beleid	132
69	Coördinatie van beleid van de lidstaten	133
70	Ondersteuning van de coördinatie	133
71	Ondersteuning van nationaal beleid	134
72	Gemeenschappelijk beleid	134
XII	Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht	137
73	Inleiding	137
74	De buitengrenzen van de EU	138
75	Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken	138

76	Justitiële samenwerking in strafzaken	139
77	Politiële samenwerking	140
78	Besluitvorming in de Ruimte	140
XIII	Externe betrekkingen van de EU	142
79	Inleiding	142
80	Bekwaamheid en bevoegdheid	143
81	Gemeenschappelijke handelspolitiek	144
82	Associatieakkoorden	146
83	Overig extern beleid	146
84	Adviesprocedure	146
XIV	Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid	147
85	Inleiding	147
86	Doelstellingen	147
87	Taken en Spelers	148
XV	Rechtsbescherming in de Europese Unie	151
88	Inleiding	151
89	Verdragsschendingsprocedure (art. 258-259 VWEU)	151
90	Procedure inzake opleggen van forfaitaire som of dwangsom (art. 260 lid 2 EG)	155
91	Beroep tot nietigverklaring (art. 263 VWEU)	158
92	Actie wegens nalaten (art. 265 VWEU)	164
93	Prejudiciële procedure (art. 267 VWEU)	166

94	Contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie (art. 268 en 340 VWEU)	171
95	Bijzonder geval: aansprakelijkheid van de lidstaten	175
XVI	Europese juridische informatie vinden	179
96	Wetgeving	179
97	Rechtspraak	181
	Trefwoordenregister	183

I Een korte historie van de Europese integratie

Hierna worden de belangrijkste ontwikkelingen betreffende de Europese integratie in steekwoorden samengevat.

Tabel 1 Ontwikkelingen in de Europese integratie

8 mei 1945	Einde Tweede Wereldoorlog in Europa
1 januari 1948	Inwerkingtreding van het Benelux-Verdrag tot oprichting van een douane-unie tussen Nederland, België en Luxemburg
1 mei 1949	Oprichting van de Raad van Europa, die in november 1950 het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) aanneemt
9 mei 1950	Voorstel van het <i>Schuman-plan</i> (genoemd naar de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman), dat oproept tot oprichting van een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS)
18 april 1951	Ondertekening van de Parijse Verdragen tot oprichting van de EGKS door Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk en Italië (Jean Monnet wordt de eerste voorzitter van de Hoge Autoriteit, het uitvoerende orgaan van de EGKS en voorganger van de Europese Commissie) (treedt op 23 juni 1952 in werking)
27 mei 1952	Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Italië ondertekenen het Verdrag voor de oprichting van de Europese Defensiegemeenschap (het Verdrag wordt in augustus 1954 door de Franse Nationale Vergadering verworpen)
6/29 mei 1956	In het zogenoemde Spaak-rapport wordt de oprichting van een Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) beoogd

25 maart 1957	Ondertekening van de Verdragen van Rome tot oprichting van de EEG en de Euratom (treden op 1 januari 1958 in werking, elke Gemeenschap telkens met eigen uitvoerende organen)
8 april 1965	Ondertekening van het Verdrag inzake de fusie van de uitvoerende organen van de drie Europese Gemeenschappen (EEG, EGKS en Euratom) (treedt op 1 juli 1967 in werking)
1 januari 1973	Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland ondertekenen de Verdragen inzake hun toetreding (oorspronkelijk had ook Noorwegen ondertekend, maar een referendum later dat jaar verliep negatief)
31 decem- ber 1978	Instelling van het Europees Monetair Stelsel (EMS)
1 januari 1981	Toetreding van Griekenland
1 januari 1986	Toetreding van Spanje en Portugal
17/28 februari 1986	Ondertekening van de Europese Akte, de eerste grote revisie van het EEG-Verdrag (treedt op 1 juli 1987 in werking)
12 april 1989	Presentatie van het zogenoemde <i>Delors-rapport</i> over de oprichting van een Economische en Monetaire Unie (EMU) in drie fasen
9 novem- ber 1989	Val van de Berlijnse muur, symbool voor het einde van het Oostblok
1 juli 1990	Begin van de eerste fase op weg naar de EMU (voltooiing van de interne markt)
7 februari 1992	Ondertekening van het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-Verdrag, ook Verdrag van Maastricht) tot oprichting van een Europese Unie. Tegelijkertijd tweede grote revisie van het EEG-Verdrag. EEG wordt EG (treedt op 1 november 1993 in werking)
1 januari 1994	Begin van de tweede fase op weg naar de EMU (voorbereidend werk voor de derde fase onder andere door opzetten van het Europees Monetair Instituut)
1 januari 1995	Toetreding van Finland, Oostenrijk en Zweden

<i>26 maart 1995</i>	De Overeenkomst van Schengen betreffende de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen treedt in werking tussen Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Portugal (later ook Denemarken, Finland en Zweden)
<i>2 oktober 1997</i>	Ondertekening van het Verdrag van Amsterdam, revisie van het EU- en EG-Verdrag (treedt op 1 mei 1999 in werking)
<i>3 mei 1998</i>	De Raad besluit dat 11 lidstaten voldoen aan de door het EG-Verdrag vastgestelde voorwaarden voor deelneming aan de derde stap van de EMU en de invoering van de euro; onherroepelijk vastleggen van de wisselkoersen van de munteenheden van de lidstaten die aan de EMU deelnemen
<i>1 juli 1998</i>	Instellen van de Europese Centrale Bank (ECB)
<i>1 januari 1999</i>	Begin van de derde fase van de EMU; invoering van de euro (nationale biljetten en munten blijven voorlopig circuleren); het monetair beleid wordt alleen nog door de ECB bepaald en de lidstaten zijn tot economische coördinatie verplicht
<i>26 februari 2001</i>	Ondertekening van het Verdrag van Nice tot wijziging van het EU-Verdrag en EG-Verdrag, onder andere betreffende de uitbreiding van de medebeslissingsprocedure en een hervorming van het Hof van Justitie (treedt op 1 februari 2003 in werking)
<i>1 januari 2002</i>	Invoering van euromunten en -biljetten in de lidstaten van het eurogebied
<i>23 juli 2002</i>	Looptijd van de EGKS eindigt
<i>20 juni 2003</i>	Voorstel ontwerp Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa
<i>1 mei 2004</i>	Toetreding van tien nieuwe lidstaten: Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië
<i>29 oktober 2004</i>	Ondertekening van het Verdrag betreffende een Grondwet voor Europa door 25 lidstaten
<i>29 mei/1 juni 2005</i>	Negatieve uitkomsten van de referenda betreffende de Grondwet voor Europa in Frankrijk en Nederland

<i>1 januari 2007</i>	Toetreding van Bulgarije en Roemenië
<i>1 december 2009</i>	Verdrag van Lissabon treedt op 1 december 2009 in werking. Herman van Rompuy wordt eerste president van de Europese Raad.
<i>9 mei 2011</i>	Dag van Europa, zoals elk jaar ter herdenking van de dag waarop het <i>Schuman-plan</i> werd voorgesteld

II De Verdragen

1 Inleiding

De verdragen die de Europese Unie vormgeven zijn het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of Werkingsverdrag). Het VEU geeft een overzicht van wat de Europese Unie is, zijn instellingen, de gebieden waarop het beleid voert, en de grondbeginselen en waarden van de Unie. Het VWEU geeft meer details over de beleids-terreinen, hoe zij werken, en wat zij inhouden. De twee verdragen hebben dezelfde juridische waarde (art. 1, derde alinea, VEU).

Daarnaast zijn er 37 protocollen en 65 verklaringen. De protocollen regelen diverse onderwerpen, van het statuut van het Hof van Justitie tot bepaalde uitzonderingen voor landen zoals het VK en Denemarken, waarvan het onhandig zou zijn ze in het verdrag zelf op te nemen (omdat zij erg veel details inhouden, of een beperkte levensduur hebben). Echter, een protocol heeft dezelfde juridische waarde als een verdrag, vergelijk art. 51 VEU. De verklaringen geven de meningen of visies van landen of groepen van lidstaten over verschillende moeilijke of gevoelige onderwerpen. De verklaringen zijn vooral nuttig voor de interpretatie van de verdragen.

2 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)

De preambule bevat wat algemeenheden over de Europese Unie en haar waarden en doelen. Opvallend:

- De Unie is geïnspireerd door de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa.
- De Unie zoekt naar een steeds hechter verband tussen de volken van Europa.

Titel Een bevat ‘Gemeenschappelijk beginselen’.

- Het gaat om de juridische en morele grondbeginselen van de Unie.
 - De waarden van de Unie zijn onder andere vrijheid, democratie, gelijkheid en mensenrechten (art. 2 VEU).
 - Deze waarden zijn een deel van een pluralistische, tolerante samenleving waarin mannen en vrouwen gelijke rechten hebben (art. 2 VEU).
 - De doelen van de Unie zijn onder andere vrede, en haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen (art. 3 VEU).
- Wat betreft de juridische kant geeft Titel Een een beeld van de omvang van de Unie.
 - De Europese Unie vervangt de Europese Gemeenschap (EG). De EG bestaat niet meer (art. 1 VEU).
 - Er is een lijst van beleidsterreinen waarop de Unie actief is (art. 3 VEU).
 - De Unie zal de nationale identiteit van de lidstaten eerbiedigen (art. 4 VEU).
 - De Unie zal de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid respecteren (art. 5 VEU).
- Er zijn ook verplichtingen voor de lidstaten:
 - zij zullen het beleid van de Unie steunen met loyale samenwerking (art. 4 lid 3 VEU; dit was vroeger het beginsel van gemeenschapstrouw; art. 10 EG).
- Titel Een gaat ook over de rol van mensenrechten in de Unie.

- De Unie erkent de rechten in het handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dit handvest zal dezelfde juridische waarde hebben als de Verdragen (art. 6 lid 1 VEU).
- De Unie zal toetreden tot het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens (art. 6 lid 2 VEU).
- Geen van beide zal leiden tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie (art. 6 lid 1 en lid 2 VEU).

Titel Twee gaat over de democratische beginselen van de Unie:

- De Unie is gebaseerd op representatieve democratie (art. 10 VEU).
- Er is ook een vorm van directe democratie: een miljoen burgers gezamenlijk hebben het recht de Commissie te vragen een wetsvoorstel in te dienen (art. 11 lid 4 VEU).

Titel Drie gaat over de Unie-instellingen.

Titel Vier bevat de regels voor nauwere samenwerking tussen kleine groepen lidstaten op bepaalde gebieden.

Titel Vijf bevat de regels voor de externe bevoegdheden van de Unie en de aard van haar buitenlands en veiligheidsbeleid.

Titel Zes bevat slotbepalingen.

- De Unie heeft rechtspersoonlijkheid.
- De procedures voor herziening van de Verdragen zijn hier te vinden.

3 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Het Verdrag begint met art. 1(1):

- Dit Verdrag regelt de werking van de Unie en bepaalt de gebieden, de afbakening en de voorwaarden van uitoefening van haar bevoegdheden.

Het Verdrag heeft zes delen:

Het **Eerste Deel** bevat ‘de beginselen’.

- **Titel Een** beschrijft de verschillende soorten bevoegdheden van de Unie (art. 3-6).
 - Exclusieve bevoegdheden zijn alleen voor de Unie, en lidstaten mogen geen eigen regels maken. Voorbeelden zijn de douane-unie, de euro, en mededingingsregels in de interne markt.
 - Gedeelde bevoegdheden zijn gebieden waar de Unie bevoegd is op te treden, maar de lidstaten ook. Voorbeelden zijn de interne markt, sociaal beleid en milieu.
 - Ondersteunende of coördinerende bevoegdheden zijn gebieden waar de Unie de lidstaten alleen mag ondersteunen of coördineren. Voorbeelden zijn cultuur, onderwijs en volksgezondheid).
- **Titel Twee** (algemene toepasselijke beginselen) gaat over hoe de Unie haar beleid uitvoert. Het is de bedoeling dat er een goede samenhang is tussen de verschillende beleidsterreinen (art. 7). De Unie zal bijvoorbeeld, in al haar optredens rekening houden met belangen zoals werkgelegenheid, het milieu, en het bestrijden van discriminatie op grond van geslacht, ras of etni-

sche afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid (art 8-10).

Verder eist Titel Twee dat:

- de instellingen van de Unie hun werk zullen doen in een zo groot mogelijke openheid (art. 15);
- de Unie de status van kerken, religieuze organisaties, levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties zal eerbiedigen (art. 17 VEU).

Het **Tweede Deel** bevat de artikelen over burgerschap van de Unie en non-discriminatie.

Het **Derde Deel** bevat de regels voor de interne markt.

Het **Vierde Deel** is ‘De associatie van de landen en gebieden overzee’. Veel landen, onder andere Nederland, hebben bijzondere betrekkingen met landen of gebieden elders in de wereld, bijvoorbeeld Aruba. De relatie van deze gebieden met de Unie is geregeld in dit deel.

Het **Vijfde Deel** is ‘Extern optreden van de Unie’. Het bevat de details van de bevoegdheden en beleidsterreinen van de Unie op het gebied van handelspolitiek, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp. Het bepaalt ook in hoe verre en wanneer de Unie verdragen mag sluiten met derde landen, en het effect van deze verdragen op de lidstaten (art. 216-219).

Het **Zesde Deel** bevat de institutionele en financiële bepalingen. Het is een lang deel, dat regelt hoe de instellingen en financiering van de Unie in elkaar zitten en hoe deze moeten samenwerken in de verschillende procedures waarin het Verdrag voorziet.

III Instellingen en organen

4 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste instellingen en overige organen van de Europese Unie kort beschreven. Hoofdstuk V ‘De Unie als regelgever’ bespreekt de rol van de instellingen en organen in de verschillende besluitvormingsprocedures.

De Europese Unie beschikt over een institutioneel kader. In het kader van het Europees recht is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen *instellingen*, *organen* en *instanties* van de *Europese Unie*.

- Men spreekt slechts van instellingen met betrekking tot de in art. 13 lid 1 VEU genoemde lichamen, namelijk het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Rekenkamer.
- Men spreekt van organen als het gaat om de overige in het EU-Verdrag en in het Werkingsverdrag genoemde lichamen, die niet in art. 13 lid 4 VEU vermeld zijn. Dit betreft de diverse adviesorganen van de EU (art. 13 lid 2 VEU, art. 300 VWEU). De Europese ombudsman en de diverse agentschappen van de EU zijn voorbeelden van door de EU ingestelde instanties.
- Met het Verdrag van Lissabon is het onderscheid tussen Europese Gemeenschappen en Europese Unie opgeheven. Op dit moment bestaat alleen nog de Europese Unie die rechtspersoonlijkheid bezit (art. 47 VEU).

5 Het Europees Parlement (art. 13-14 VEU, art. 223-234 VWEU; Reglement van het Europees Parlement)

Het Europees Parlement (EP) heeft zijn zetel in principe in Straatsburg, waarbij sommige zittingen worden gehouden in Brussel. De commissies van het EP zijn in Brussel gevestigd, het secretariaat-generaal en zijn diensten in Luxemburg en Brussel.

Samenstelling/benoemingsprocedure

- Volgens art. 14 paragraaf 2 VEU mag het EP uit maximaal 750 leden plus de voorzitter bestaan. In de zevende zittingsperiode (2009-2014) bestaat het EP uit 735 vertegenwoordigers van de burgers van de Unie.
- Het aantal leden per lidstaat (art. 14 paragraaf 2 VEU) is afhankelijk van het bevolkingsaandeel in de hele Unie. Volgens art. 10 paragraaf 1 VEU is de Unie gegrond op het beginsel van de representatieve democratie. Er is echter sprake van een degressief evenredige vertegenwoordiging (dus geen echte proportionele verdeling). Het minimaal aantal zetels per lidstaat is 6 en het maximum aantal is 96. Nederland heeft 25 zetels in het EP (let op: het is voorzien (stand: 1 juli 2010) dat het aantal leden van het Europees Parlement, nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, nog tijdens de lopende zittingsperiode wordt verhoogd in overeenstemming met wat art. 14 lid 2 VEU voorschrijft. Dit betekent dat 12 lidstaten in totaal 18 zetels erbij krijgen (Nederland krijgt een extra zetel).
- Het EP wordt *elke vijf jaar door rechtstreekse algemene verkiezingen in alle lidstaten gekozen* (nationale verkiezingswetten/procedures van toepassing bijv. met betrekking tot hanteren van een minimumdrempel voor de verdeling van zetels).

- Elke burger van de EU (art. 20 VWEU) mag in de lidstaat van zijn verblijf voor het EP stemmen, maar ook als lid voor het EP gekozen worden (actief en passief kiesrecht).
- Leden van het EP mogen niet lid van een regering van een lidstaat of van een andere EU-instelling zijn, omdat zij niet gebonden mogen zijn door instructies en geen bindend mandaat mogen aanvaarden (art. 2 Reglement van het EP) (lidmaatschap van een nationaal parlement is met ingang van de verkiezingen van het EP in 2004 niet toegestaan).

Taken

De taken van het EP worden in eerste instantie in art. 225 tot en met 234 VWEU beschreven en vloeien bovendien voort uit een reeks andere bepalingen in het Werkingsverdrag en het Reglement van het EP. Vergeleken met de klassieke wetgevende rol van een parlement is de rol van het EP, ondanks de continue uitbreiding van zijn bevoegdheden, nog steeds beperkter. Zijn taken kunnen in drie titels worden samengevat:

Europees Parlement als (quasi-)wetgevingsorgaan

- Het EP *neemt deel* aan het uitoefenen van de wetgevingstaken en de begrotingstaken. De omvang van zijn inbreng hangt af van de toegepaste wetgevingsprocedure, zie vooral art. 289 en 294 VWEU betreffende de gewone wetgevingsprocedure (Titel II Reglement van het EP) (zie hoofdstuk VI ‘Besluitvorming’, nr. 31).
- Het EP moet instemmen met het toetreden van een nieuwe lidstaat tot de Unie (art. 49 VEU).
- Het EP kan met meerderheid van stemmen van de leden waaruit het bestaat de Commissie verzoeken voorstellen voor wetgeving in te dienen (art. 225 VWEU).

- Het EP wordt in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid betreffende de voornaamste aspecten en fundamentele keuzen geraadpleegd door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (art. 36 VEU).

Europees Parlement als controle-instantie

- Het EP heeft enquêterecht (art. 226 VWEU). Op verzoek van een kwart van zijn leden kan een *tijdelijke enquêtecommissie* ingesteld worden (art. 185 Reglement van het EP), om vermeende inbreuken op het Unierecht of gevallen van wanbeheer bij de toepassing van het Unierecht te onderzoeken (tenzij de vermeende feiten het voorwerp van een gerechtelijke procedure uitmaken).
- Het EP controleert de werkzaamheden van de Europese Commissie met behulp van een algemeen jaarverslag (art. 233 VWEU) en de uitvoering van de lopende begroting door de Commissie (art. 76 Reglement van het EP). Het EP heeft vraagrecht ten opzichte van de Commissie (art. 230 VWEU).
- Het EP kan, met een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen en tevens met een meerderheid van de leden van het EP, door middel van een *motie van afkeuring* betreffende het beleid van de Europese Commissie de Commissie als college, dat wil zeggen *gezamenlijk*, tot aftreden dwingen (art. 234 VWEU; art. 107 Reglement van het EP). Dit houdt ook in dat de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlands en veiligheidsbeleid zijn functie in de Commissie moet neerleggen. Dit is een krachtige ‘stok achter de deur’ voor het EP (bijv. maart 1999: Commissie *Santer* treedt collectief af nadat het EP een motie van afkeuring aankondigde). Daarnaast is in het 2010

Kaderakkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie vastgesteld dat indien het Parlement de voorzitter van de Commissie verzoekt om het vertrouwen in een individueel lid van de Commissie op te zeggen, de voorzitter ernstig zal overwegen of hij het betreffende lid dient te verzoeken ontslag te nemen. De voorzitter van de Commissie zal ofwel van het betreffende lid verlangen ontslag te nemen ofwel aan het Europees Parlement toelichting geven over de weigering daartoe.

- Het EP controleert de werkzaamheden van het Europees Stelsel van Centrale Banken en de Europese Centrale Bank middels een door de President van de Bank voorgelegd algemeen jaarverslag (art. 284 lid 3 VWEU = algemeen debat door het EP). Bovendien kan het EP de President en de overige leden van de directie verzoeken om tijdens een hoorzitting van de Economische en Monetaire Commissie van het EP te verschijnen (in de praktijk: vier keer per jaar).
- Het EP benoemt de *Europese ombudsman* die bevoegd is kennis te nemen van klachten van burgers van de Unie (art. 24 VEU) over gevallen van wanbeheer bij het optreden van de communautaire instellingen of organen (art. 228 VWEU). Als een geval van wanbeheer wordt vastgesteld, legt de ombudsman de zaak aan de betrokken instelling voor, die daarna over een termijn van drie maanden beschikt om hem haar standpunt mede te delen. De ombudsman doet vervolgens een verslag aan het EP en aan de betrokken instelling toekomen. Het EP kan op basis daarvan eigen maatregelen nemen. Dit kan ook op basis van een verzoekschrift gebeuren, dat elke burger van de Unie tot het EP mag richten betreffende een onderwerp dat tot het werkkterrein van de Unie behoort en dat hem of haar rechtstreeks aangaat.
- Het EP heeft een bevoorrecht beroepsrecht tegen rechtshandelingen van de Raad, de Commissie, de Europese Centrale Bank,

en de Europese Raad (zie nr. 91) en kan het Hof van Justitie om advies vragen over de verenigbaarheid van een beoogd internationaal akkoord met de bepalingen van de verdragen (art. 218 lid 11 VWEU).

Europees Parlement als budgethouder

- Het EP stelt samen met de Raad voor het eind van ieder jaar de begroting van de EU voor het volgende begrotingsjaar vast, op basis van een door de Commissie opgestelde ontwerpbegroting en volgens een bijzondere wetgevingsprocedure (art. 314 VWEU) (zie hoofdstuk VI ‘Besluitvorming’, nr. 30).
- De Commissie voert de vastgestelde begroting in samenwerking met de lidstaten uit op eigen verantwoording. Op basis van een door de Commissie opgestelde rekening moet het EP de Commissie kwijting verlenen over de uitvoering van de begroting van het afgelopen begrotingsjaar (art. 318 en 319 VWEU).

Interne organisatie

- De leden van het EP delen zich op in politieke groepen (*fracties*), die niet identiek zijn aan de politieke partijen in de lidstaten (art. 30-34 Reglement van het EP). Het lidmaatschap van een fractie – en niet de nationaliteit – bepaalt de zitplaats van de leden van het parlement. Art. 10 lid 4 VEU en art. 224 VWEU kent politieke partijen een eigen rol toe (echter Europese politieke partijen op Europees niveau bestaan in de praktijk (nog) niet).
- Het EP kiest uit zijn midden een *voorzitter*, die het EP naar buiten toe vertegenwoordigt. De voorzitter geeft leiding aan alle werkzaamheden van het EP en zit de plenaire vergadering voor (art. 14 lid 4 VEU; art. 20 Reglement van het EP).
- De plenaire vergaderingen worden voorbereid in (momenteel) twintig vaste *parlementaire commissies*, die zich elk met een

bepaald deelterrein bezighouden. Zij worden gevormd door de leden van het EP, die hiervoor elke tweeënhalf jaar opnieuw worden gekozen (bevoegdheden zijn vastgesteld in een bijlage bij het Reglement van het EP). De parlementaire commissies brengen verslag uit aan de plenaire vergadering van het EP over (wets)voorstellen van de Europese Commissie. Op basis van deze verslagen bepaalt het Parlement zijn standpunt.

- Tijdens *de vergaderperiode* vindt elke maand gedurende een week een plenaire vergadering plaats in Straatsburg. Vergaderingen van de vaste commissies vinden plaats gedurende twee weken van de maand en een week van de maand is gereserveerd voor vergaderingen van de politieke fracties. Bovendien worden in spoedgevallen ook plenaire vergaderingen in Brussel gehouden.

6 Europese Raad (art. 13 en 15 VEU, art. 235-236 VWEU)

Ook al heeft de Europese Raad geen officiële zetel, toch kan worden geconstateerd dat hij feitelijk in Brussel resideert. Dit omdat de voorzitter van de Europese Raad in het gebouw van de Raad in Brussel zijn bureau heeft en de Europese Raad van de diensten van het secretariaat-generaal van de Raad gebruikmaakt. Daarnaast vinden ook de reguliere vergaderingen van de Europese Raad in Brussel plaats.

Samenstelling/benoemingsprocedure

- De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, de voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Commissie. De hoge vertegenwoordiger van

de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid neemt aan de vergaderingen deel (art. 15 lid 2 VEU).

- De Europese Raad kiest uit zijn midden een voorzitter met gekwalificeerde meerderheid van stemmen voor periode van tweeënhalf jaar (art. 15 lid 5 VEU).
- De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid neemt deel aan de werkzaamheden van de Europese Raad (art. 15 lid 2 VEU).

Taken

De Europese Raad speelt een beslissende rol in de evolutie van de Europese rechtsorde. Hij moet de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie geven.

- De Europese Raad bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten van de Unie (art. 15 lid 1 VEU).
- De voorzitter van Europese Raad zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie in aangelegenheden die onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen.
- De Europese Raad oefent *geen* wetgevingstaken uit. Hij stelt echter bijvoorbeeld wel de strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vast (art. 68 VWEU).
- Ook vervult de Europese Raad de rol van een *mediator* in diverse wetgevingsprocedures. Zie bijvoorbeeld art. 83 lid 3 VWEU.
- De Europese Raad is rechtstreeks betrokken in de gewone en vereenvoudigde herzieningsprocedure voor de verdragen (art. 48 VEU).

Interne organisatie

De Europese Raad en diens voorzitter worden in hun werk ondersteund door het secretariaat-generaal van de Raad.

- De Europese Raad vergadert minimaal vier keer per jaar op verzoek van zijn voorzitter (art. 15 lid 3 VEU).
- De Europese Raad spreekt zich in principe bij consensus uit (art. 15 lid 4 VEU). Echter het Werkingsverdrag voorziet ook beslissingen met eenparigheid van stemmen (bijv. art. 86 lid 4 VWEU), gekwalificeerde meerderheid (bijv. art. 236 VWEU) en met gewone meerderheid van stemmen (art. 235 lid 3 VWEU). De voorzitter van de Europese Raad en die van de Europese Commissie mogen niet deelnemen aan een stemming.
- De voorzitter geeft leiding aan de werkzaamheden van de Europese Raad en bereidt vooral de vergaderingen voor. Hij legt van iedere bijeenkomst van de Europese Raad een verslag voor aan het EP.

7 De Raad (art. 13 en 16 VEU, art. 237-243 VWEU)

De Raad heeft zijn zetel in beginsel in Brussel, maar in de maanden april, juni en oktober houdt hij zijn zittingen in Luxemburg.

Samenstelling

- Een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt te binden en dus namens de lidstaat in de Raad te stemmen.
- De vertegenwoordigers van de lidstaten wisselen afhankelijk van het te bespreken onderwerp, bijvoorbeeld de (meestal één keer in de maand vergaderende) Raad in de samenstelling van de ministers van Buitenlandse Zaken (*Raad Algemene Zaken*) of de Raad in de samenstelling van de ministers van Financiën en Economische Zaken (*Raad Economische en Financiële Zaken*).

= *Ecofin Raad*) als het gaat om besluiten betreffende de Economische en Monetaire Unie en begrotingsvraagstukken (art. 16 lid 6 VEU).

Taken

In de Europese Unie berust, anders dan in de parlementaire systemen in Nederland en de andere lidstaten, de wetgevende macht in eerste instantie *niet* alleen bij het (Europees) Parlement maar ook bij de uitvoerende macht, met andere woorden: de Raad.

- De Raad heeft beslissingsbevoegdheid met betrekking tot het primaire Unierecht (Verdragen, zie art. 48 VEU).
- De Raad (al dan niet samen met het Europees Parlement) heeft beslissingsbevoegdheid met betrekking tot het secundaire Unierecht (wetgeving van de Unie, zie art. 288 en 289 VWEU en hoofdstuk V 'De Unie als regelgever').
- De wetgever van de Unie (Raad, al dan niet samen met het Europees Parlement) is bevoegd om aan de Commissie de bevoegdheid te delegeren om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen waarin de niet-essentiële delen worden uitgewerkt (art. 290 VWEU).
- De Raad heeft beslissingsbevoegdheid met betrekking tot het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (art. 42 lid 4 VEU) (zie hoofdstuk XII 'Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' en XIV 'Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid').

Interne organisatie

De Raad wordt in zijn werk ondersteund door:

- Het *voorzitterschap* van de andere raadsformaties dan die van buitenlandse zaken dat door elke lidstaat bij toerbeurt wordt uitgeoefend voor zes maanden (januari t/m juni en juli t/m

december) in een door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid bepaalde volgorde (art. 236 b) VWEU). De opdracht voor het voorzitterschap bestaat vooral uit het voorbereiden van het besluitvormingsproces in de Raad.

- Het *Comité van Permanente Vertegenwoordigers* (art. 240 lid 1 VWEU) bestaat uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat met de status van ambassadeur. Het bereidt de werkzaamheden van de Raad voor en voert door de Raad verstrekte opdrachten uit. Dit Comité is ook bekend onder de afkorting van zijn Franse naam COREPER (*Comité des représentants permanents*).
- Het *secretariaat-generaal* (art. 240 lid 2 VWEU) staat onder leiding van de secretaris-generaal. Het secretariaat is belast met de voorbereiding en ondersteuning van de vergaderingen van de Raad.

De stemvereisten binnen de Raad worden voor iedere besluitvormingsprocedure door het EU-Verdrag en Werkingsverdrag bepaald. Tot en met 1 november 2014 is een overgangsregime van toepassing voor de verdeling van de gewogen stemmen tussen de lidstaten en de introductie van nieuwe eisen voor gekwalificeerde meerderheidsbesluiten (zie art. 16 lid 5 VEU en het Protocol Nr. 36 betreffende de overgangsbepalingen):

- Voor zover niets anders is bepaald, neemt de Raad zijn besluiten met *kwalificeerde meerderheid* van stemmen van zijn leden.
- Voor zover een gekwalificeerde meerderheid is vereist, worden *de stemmen der leden gewogen* door het toedelen van een verschillend aantal stemmen per lidstaat (art. 3 lid 3 Protocol Nr. 36 betreffende de overgangsbepalingen).
- Het *noodzakelijke aantal stemmen voor een gekwalificeerde meerderheid is afhankelijk van de besluitvormingsprocedure*: 255 stemmen en de meerderheid van de lidstaten wanneer het

besluit krachtens het EU-Verdrag of het Werkingsverdrag moet worden genomen op voorstel van de Commissie (initiatiefrecht van de Commissie); in alle overige gevallen 255 stemmen, waarbij ten minste twee derde van de leden voor het besluit stemmen.

- Een stemonthouding vormt geen beletsel voor het aannemen van besluiten van de Raad waarvoor eenparigheid van stemmen is vereist (art. 239 lid 4 VWEU).

Bovendien kan een lid van de Europese Raad of van de Raad in alle gevallen van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid verlangen dat wordt vastgesteld of de lidstaten die voor een besluit hebben gestemd ten minste 62% van de totale bevolking van de EU vertegenwoordigen. Is dit niet het geval, dan is het besluit *niet* aangenomen.

De Raad is niet de Europese Raad en is niet de Raad van Europa.

Een van de top 10-fouten met betrekking tot de verschillende instellingen betreft het gebruik van de term Raad, omdat er in verband met Europa nog twee andere raden bestaan, die van de Raad moeten worden onderscheiden. De Europese Raad is oorspronkelijk ontstaan uit niet-officiële bijeenkomsten van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten. Hij wordt thans in art. 13 VEU genoemd. De Europese Raad is ook een Unie-instelling maar desondanks niet dezelfde als de hiervoor beschreven Raad. De Raad van Europa werd in 1949 als een internationale organisatie, met een zetel in Straatsburg, opgericht. Zijn hoofdtaken zijn de bevordering van de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat. Bekend is vooral het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Overigens bepaalt art. 6 lid 3 VEU dat de EU het EVRM in acht moet nemen en art. 6 lid 2 VEU schrijft voor dat de EU toetreedt tot het EVRM.

8 De Europese Commissie (art. 13 en 17 VEU, art. 244-250 VWEU)

De Europese Commissie (de Commissie) heeft haar zetel in Brussel, behalve sommige diensten (onder andere Eurostat, het statistisch bureau van de EU dat zijn zetel in Luxemburg heeft).

Samenstelling

- Een lid (Commissaris) per lidstaat.
- Leden moeten de nationaliteit van een van de lidstaten bezitten, en er moet ten minste één onderdaan van elke lidstaat afkomstig zijn.
- Een lid hoeft niet noodzakelijkerwijs de nationaliteit van de lidstaat die hem benoemt te bezitten.

Overeenkomstig art. 17 lid 4 VEU bestaat de Commissie tot en met 1 november 2014 uit een onderdaan per lidstaat. Art. 17 lid 5 VEU bepaalt dat het aantal leden daarna in principe nog maar twee derde van het aantal lidstaten mag bedragen. Hiervoor moet een toerbeurtstelsel op basis van strikte gelijkheid tussen de lidstaten worden vastgesteld (art. 244 VWEU). Echter in het kader van de onderhandelingen betreffende het Verdrag van Lissabon heeft de Europese Raad besloten om ook in toekomst het beginsel van een Commissaris per lidstaat te blijven handhaven.

Benoemingsprocedure

De leden van de Commissie worden voor een periode van vijf jaar benoemd en zijn herbenoembaar (art. 14 lid 3 VEU). Bij de benoemingsprocedure zijn zowel de Europese Raad, de Raad als het Europees Parlement betrokken.

Tabel 2 Benoemingsprocedure leden van de Commissie

Stap 1	Voordracht door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en rekening houdend met de verkiezingen voor het EP van de persoon die zij voornemens zijn tot voorzitter van de Commissie te benoemen.
Stap 2	Goedkeuring van voordracht door het Europees Parlement bij meerderheid van zijn leden (art. 17 lid 7 VEU, zie ook art. 105 Reglement van het EP).
Stap 3	In overeenstemming met de voorgedragen voorzitter stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid de overeenkomstig de voordrachten van de lidstaten opgestelde lijst vast van de overige personen die hij voornemens is tot leden van de Commissie te benoemen.
Stap 4	Voorgedragen voorzitter, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de overige leden van de Commissie worden <i>als college</i> ter goedkeuring onderworpen aan een stemming van het Europees Parlement (art. 17 lid 7 VEU, zie ook art. 106 Reglement van het EP). Europees Parlement kan alleen het voorgedragen college in zijn geheel en <i>dus niet</i> individuele leden of de voorzitter afwijzen.
Stap 5	Na goedkeuring door het Europees Parlement wordt de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen door de Europese Raad benoemd.

Taken

De taken van de Commissie worden in art. 17 lid 1 VEU genoemd en kunnen in drie titels worden samengevat:

Commissie als motor van de Unie

- De Commissie wordt door het EG-Verdrag op vele plaatsen een *exclusiefrecht van initiatief* op het gebied van wetgeving toegekend. Dit wordt in de bepalingen in het Werkingsverdrag aangegeven met: ‘De Raad stelt *op voorstel van de Commissie* ... vast...’ (zie ook nr. 29).
- De Commissie geeft adviezen of aanbevelingen waar het Werkingsverdrag dit uitdrukkelijk voorschrijft of waar de Commissie dit noodzakelijk acht, bijvoorbeeld over regeringsvoorstellen waarvoor de Commissie geen initiatiefrecht heeft of betreffende

het bestaan van een buitensporig tekort in het kader van het economisch beleid in de EMU (zie hoofdstuk X ‘Economische en Monetaire Unie’).

Commissie als toezichthouder van de Unie

- De Commissie verzekert dat zowel de bepalingen van het primaire Unierecht, oftewel het EU-Verdrag en Werkingsverdrag, als het secundaire Unierecht, oftewel de bepalingen die de instellingen krachtens het EU-Verdrag of Werkingsverdrag vaststellen, toegepast worden ter verzekering van de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt. Dit betreft vooral de toepassing van het Unierecht door de lidstaten, maar ook door de overige instellingen van de Unie. De Commissie kan hiertoe krachtens het Werkingsverdrag een Verdrags-schendingsprocedure tegen een lidstaat inleiden (zie ook nr. 89).
- De Commissie heeft krachtens verschillende bepalingen uit het Werkingsverdrag ook een toezichthoudende functie met betrekking tot de nakoming door natuurlijke en rechtspersonen van de verplichtingen uit het Werkingsverdrag, bijvoorbeeld in het mededingingsrecht (art. 105 VWEU) (zie hoofdstuk IX ‘Mededinging en harmonisatie in het Werkingsverdrag’).

Commissie als dagelijks bestuur van de Unie

- De Commissie heeft op een aantal terreinen een eigen beslissings-bevoegdheid, bijvoorbeeld op het terrein van het landbouw-, vervoer-, handels- en mededingingsbeleid.
- Bovendien kan de Raad aan de Commissie bevoegdheden ter uitvoering van door de Raad opgestelde regels verlenen (art. 290 VWEU). De draagwijdte van deze gedelegeerde bevoegdheid en de manier waarop de Commissie daarvan gebruik dient te maken wordt in de regels vastgesteld. Afhankelijk van de door haar te

nemen maatregelen wordt de Commissie ondersteund door een raadgevend comité, een comité van beheer of een regelgevend comité (zie Comité-Besluit 1999/468/EEG, zoals gewijzigd door Besluit 2006/512).

- De Commissie voert de begroting van de Unie uit (art. 317 VWEU).
- Krachtens art. 218 VWEU wordt de Commissie door de Raad gemachtigd om onderhandelingen over akkoorden tussen de Unie en één of meer staten of internationale organisaties te voeren (zie ook nr. 33). Indien de voorgenenomen overeenkomst echter uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, wordt deze taak door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid vervuld.
- De Commissie onderhoudt samen met de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid de contacten met internationale organisaties zoals de organen van de Verenigde Naties (art. 220 VWEU).

Interne organisatie

- Besluiten van de Commissie worden genomen bij meerderheid van stemmen van haar leden (art. 250 paragraaf 1 VWEU; zie ook Reglement van Orde van de Commissie).
- Ondanks het feit dat de leden van de Commissie door de Europese Raad worden benoemd, moeten zij hun ambt volkomen onafhankelijk (art. 17 lid 3 VEU, art. 245 paragraaf 1 VWEU) en in het algemeen belang van de Unie uitoefenen.
- De voorzitter van de Commissie stelt de politieke richtsnoeren vast en beslist over de interne organisatie van de Commissie. Bovendien structureert hij de taken en verdeelt hij deze over de leden van de Commissie. De Commissarissen oefenen hun taken

onder het gezag van de voorzitter uit, waarbij een lid van de Commissie op verzoek van de voorzitter zijn ontslag moet indienen (art. 17 lid 6 VEU). De voorzitter vertegenwoordigt de Commissie naar buiten toe, onder andere in de Europese Raad. Ondanks deze bevoegdheden telt de stem van de voorzitter niet zwaarder dan die van de overige commissarissen (art. 8 Reglement van Orde van de Commissie).

- Elke commissaris is verantwoordelijk voor één of meer van de meer dan 20 directoraten generaal (DG) op de verschillende beleidsterreinen en aan een aantal bijzondere diensten, waaronder de juridische dienst, Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) en de vertaaldienst van de Commissie. Elk DG staat onder de leiding van een Directeur-generaal.

9 *Hof van Justitie van de Europese Unie (art. 13, art. 19 VEU, art. 251-281 VWEU, Statuut Hof)*

- De instelling Hof van Justitie van de Europese Unie bestaat in feite uit verschillende instanties (art. 19 VEU):
 - het Hof van Justitie (Hof);
 - het Gerecht; en
 - gespecialiseerde rechtbanken.
- Het Europees Parlement en de Raad kunnen volgens de gewone wetgevingsprocedure gespecialiseerde rechtbanken instellen om op sommige specifieke gebieden rechterlijke bevoegdheden uit te oefenen (art. 257 VWEU). Op dit moment bestaat er een gespecialiseerde rechtbank, namelijk het Gerecht voor ambtenarenzaken.

- Het Hof wordt ondersteund door advocaten-generaal (A-G). Tevens spelen de rechterlijke instanties van de lidstaten een belangrijke rol in de doorwerking van het Unierecht op nationaal niveau. Zij zijn via de prejudiciële procedures (zie hoofdstuk XV ‘Rechtsbescherming in de EU’, nr. 93) met het Hof verbonden. Daarom worden de nationale rechterlijke instanties in Europees verband ook wel als *gedecentraliseerde Unierechters* omschreven.
- Het Hof, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken zetelen in Luxemburg.

Samenstelling/benoemingsprocedure

Zowel de rechters van het Hof en het Gerecht als de A-G’s worden aangewezen en benoemd door de lidstaten in onderlinge overeenstemming voor een periode van zes jaar. Zij zijn herbenoembaar. Elke drie jaar vindt een gedeeltelijke vervanging plaats. Wat betreft de samenstelling en de benoemingsprocedure moet onderscheid worden gemaakt tussen het Hof, het Gerecht, het Gerecht voor ambtenarenzaken en de A-G’s.

Hof van Justitie

- Een rechter per lidstaat (art. 19 lid 2 VEU).
- Gekozen uit personen die in hun onderscheiden landen voor de hoogste rechterlijke ambten gekwalificeerd zijn of bekend staan als kundige rechtsgeleerden.
- Adviescomité spreekt zich uit over geschiktheid van kandidaten (art. 255 VWEU).

Gerecht

- Ten minste één rechter per lidstaat. Het exacte aantal rechters wordt vastgesteld bij het statuut van het Hof en bedraagt op dit moment 27 (één rechter per lidstaat) (art. 254 lid 1 VWEU).

- Gekozen uit personen die in hun onderscheiden landen bekwaam zijn rechterlijke ambten te bekleden.
- Adviescomité spreekt zich uit over geschiktheid van kandidaten (art. 255 VWEU).

Gerecht voor ambtenarenzaken

- Zeven rechters (zie Bijlage 1, Besluit van de Raad tot instelling van een Gerecht voor ambtenarenzaken, 2004/752/EG, Euratom).
- Benoemd door de Raad met eenparigheid van stemmen (art. 257 paragraaf 4 VWEU).
- Kandidaten moeten in hun onderscheiden landen bekwaam zijn rechterlijke ambten te bekleden.

Advocaten-generaal

- Acht advocaten-generaal (art. 252 VWEU).
- Gekozen uit personen die in hun onderscheiden landen voor de hoogste rechterlijke ambten gekwalificeerd zijn of bekend staan als kundige rechtsgeleerden (art. 253 VWEU).

Taken

Art. 19 lid 1 VEU omschrijft de taak van de instelling Hof van Justitie als het verzekeren van de eerbiediging van het (Unie)recht bij de uitlegging en toepassing van het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag. De meest gebruikelijke procedures en de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken worden afzonderlijk in hoofdstuk XV 'Rechtsbescherming in de EU' beschreven. De taken van de rechters worden hier, samen met de taken van de A-G, dan ook slechts samengevat:

- Vaststellen of een lidstaat zijn krachtens het EU-Verdrag of het Werkingsverdrag op hem rustende verplichtingen niet is nage-

komen en eventueel opleggen van een forfaitaire som of dwangsom (art. 258-260 VWEU).

- Vaststellen van de nietigheid van handelingen of van nalaten van bepaalde EU-instellingen en overige organen (art. 263-265 VWEU).
- Bij wijze van prejudiciële beslissing op verzoek van een rechterlijke instantie van een der lidstaten uitspraak doen, onder andere over de uitlegging van het EU-Verdrag en Werkingsverdrag en over de geldigheid en de uitlegging van handelingen van de instellingen van de Unie (art. 267 VWEU).
- Oordelen over contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid van de EU (art. 268 en 340 VWEU).
- Geschillen tussen de Unie en haar personeelsleden beslechten (ambtenarenzaken) (art. 270 VWEU).
- Advies geven over de (on)verenigbaarheid van een beoogde internationale overeenkomst met het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag (art. 218 lid 11 VWEU).
- De A-G staat het Hof bij in zijn werk door het nemen van *met redenen omklede conclusies* (onpartijdige en onafhankelijke evaluatie van de feiten en de juridische vraagstukken) aangaande alle zaken die aan het Hof zijn voorgelegd. (Bij het Gerecht zijn geen A-G's ondergebracht. Wel kan, in bijzondere gevallen, een rechter van het Gerecht de rol van A-G vervullen.)

Interne organisatie

- Ondanks het feit dat de rechters door de regeringen van de lidstaten worden gekozen, moeten zij hun ambt in volkomen onafhankelijkheid uitoefenen.
- Een voltallige zitting van het Hof vindt plaats uitsluitend als het gaat om de ontheffing uit het ambt van leden van de Commissie, de Rekenkamer, of de Europese ombudsman of wanneer

de zaak door het Hof als van uitzonderlijk belang wordt beschouwd (= principebesluit). Daarnaast komt het Hof in de bezetting van dertien rechters (grote kamer) bijeen, wanneer een lidstaat of een instelling van de Unie die partij is bij het geding daarom verzoekt. Alle andere zaken worden in kamers bestaande uit vijf of drie rechters afgehandeld (art. 16 Statuut Hof). Het besluit over de toedeling van een rechtszaak aan een kamer wordt aan het eind van de schriftelijke procedure genomen. Zittingen vinden, met uitzondering van de vakantieperiode, op meerdere dagen in de week plaats. De rechters kiezen uit hun midden een president.

- De procedure bij het Hof, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken bestaat in principe uit een schriftelijk (onder andere het opstellen en toezenden van verzoekschriften, memories, verweerschriften en andere opmerkingen en van alle voor de zaak relevante stukken en documenten) en een mondelinge gedeelte (onder andere het horen door het Hof van de gemachtigden, raadslieden en advocaten, en van de A-G in zijn conclusie, het horen van getuigen en deskundigen) (zie Statuut Hof en de twee Reglementen voor de procesvoering van het Hof en het Gerecht). Besluiten worden met meerderheid van stemmen genomen.

10 Rekenkamer (art. 13 VEU, art. 285-287 VWEU)

De Rekenkamer zetelt in Luxemburg.

Samenstelling/benoemingsprocedure

- Een lid per lidstaat (art. 285 paragraaf 2 VWEU).

- Personen die in hun eigen land tot vergelijkbaar externe controle-instanties behoren of behoord hebben of die voor deze functie bijzonder geschikt zijn, kunnen benoemd worden.
- Benoeming door de Raad, na raadpleging van het EP, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen voor zes jaar. De leden zijn herbenoembaar (art. 286 lid 2 VWEU).

Taken

De Rekenkamer verricht de controle van de rekeningen van de Unie. De leden van de Rekenkamer oefenen hun ambt volkomen onafhankelijk uit, in het algemeen belang van de Unie. De taken houden onder andere in:

- Onderzoek van de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de Unie en alle door haar ingestelde organen, voor zover het instellingsbesluit dit onderzoek niet uitsluit.
- Onderzoek van de wettigheid en de regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en het nagaan of een goed financieel beheer werd gevoerd; eventueel uitbrengen van bijzonder verslag over onregelmatigheden (art. 287 lid 2 VWEU).
- Opstellen van een jaarverslag na afsluiting van elk begrotingsjaar. Dit verslag wordt, samen met de reacties van de overige instellingen van de Unie op de opmerkingen van de Rekenkamer, in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd (art. 287 lid 4 VWEU).

11 Europees Stelsel van centrale banken en de Europese Centrale Bank (art. 13 VEU, art. 127-133 en 282-284 VWEU, Protocol betreffende de Statuten van het ESCB en de ECB)

- Het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) en de Europese Centrale Bank (ECB) nemen een zelfstandige en onafhankelijke positie in ten opzichte van de andere instellingen van de Unie (art. 282 lid 3 VWEU). Alleen de ECB en de nationale centrale banken (volgens de toepasselijke nationale wetten) hebben rechtspersoonlijkheid.
- Het kapitaal van de ECB bedraagt rond 5700 miljoen euro en wordt door de nationale centrale banken van alle lidstaten van de EU als aandeelhouders gehouden.
- De ECB zetelt in Frankfurt am Main.

Taken

De ECB bepaalt het monetaire beleid van de Economische en Monetaire Unie (EMU) in het kader van de door de lidstaten ingestelde eenheidsmunt, de euro (zie ook hoofdstuk X 'Economische en Monetaire Unie'). Dit houdt onder andere in (art. 127-128 VWEU):

- Verantwoordelijk voor de monetaire politiek. ECB handhaaft prijsstabiliteit (art. 127 lid 1 VWEU (bestrijding van inflatie)) in het eurogebied als primaire doelstelling. In verband daarmee verricht zij valutamarktoperaties.
- Voor zover verenigbaar met het primaire doel, ondersteuning van het algemene economische beleid (zie art. 3 lid 3 VEU) in de Unie als secundaire doelstelling.
- Aanhouden en beheren van de officiële externe (valuta)reserves van de lidstaten.

- Exclusief recht van machtigingen tot uitgifte van eurobankbiljetten binnen de EU (door nationale centrale banken). De ECB geeft goedkeuring aan lidstaten voor de uitgifte van euromunten (art. 128 VWEU).
- Bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer, onder andere door het Europees betalingssysteem (TARGET 2).
- Adviesfunctie ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen in de lidstaten. *Let op!* ECB is geen toezichthouder (art. 127 lid 5-6 VWEU).
- Raadgevende functie tegenover besluiten van de Unie en wetsvoorstellen in de lidstaten op de gebieden die onder de bevoegdheid van de ECB vallen (art. 127 lid 4 VWEU).
- Vaststellen van verordeningen en beschikkingen betreffende de uitvoering van de taken van de ECB (art. 132 VWEU).

IV Algemene beginselen van Unierecht

12 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op een aantal beginselen en uitgangspunten dat aan het Europees recht ten grondslag ligt.

13 Attributie

- De Europese Unie heeft slechts die bevoegdheden die aan haar zijn overgedragen door de lidstaten. Zij kan niet meer bevoegdheden voor zichzelf claimen. Zij kan geen doelstellingen nastreven die niet in de Verdragen zijn vastgelegd (art. 4(1) en 5(1) en (2) VEU). Hieruit vloeit ook het vereiste van een rechtsgrondslag voort. Voorbeelden van rechtsgrondslagen zijn: art. 114 VWEU (interne marktharmonisatie), art. 192 VWEU (milieubescherming) en art. 352 VWEU (bevoegdheid voor onvoorziene gevallen).

Het belang van de juiste rechtsgrondslag aan de hand van twee voorbeelden: Bosbeschermingsverordening en Tabaksreclamerichtlijn.

Bosbeschermingsverordening: de Raad had op grond van de rechtsgrondslag voor landbouwbeleid (art. 37 EG, thans art. 43 VWEU) een Verordening aangenomen ter bescherming van de bossen tegen bosbranden. Het EP was echter van mening dat het hier eigenlijk ging om een milieumaatregel zodat de correcte rechtsgrondslag art. 175 EG (thans art. 192 VWEU) moest zijn

en de gewone wetgevingsprocedure had moeten worden gevolgd in plaats van de adviesprocedure (zaak C-164/97 en C-165/97, EP tegen Raad).

Tabaksreclamerichtlijn: In de tabaksreclamerichtlijn werd een vergaand verbod op tabaksreclame uitgevaardigd op basis van de rechtsgrondslag voor interne marktharmonisatie (art. 95 EG, thans art. 114 VWEU, zie nr. 41 en 63). Tegenstanders van de richtlijn waren van mening dat de richtlijn niet bijdroeg aan de totstandkoming van de interne markt maar eerder de volksgezondheid poogde te beschermen. Harmonisatie op het terrein van de volksgezondheid is echter uitdrukkelijk uitgesloten (zie art. 168 lid 5 VWEU) zodat het Hof de richtlijn nietig verklaarde (zaak C-376/98, Duitsland tegen Raad en EP).

- Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon waren er ook geschillen over de correcte rechtsgrondslag in twee pijlers (zie zaak C-176/03, Commissie tegen Raad (Kaderbesluit Milieustrafrecht) en zaak C-440/05, Commissie tegen Raad (Kaderbesluit milieuverontreiniging van schepen)). Gelet op de verschillende besluitvormingsprocedures voor strafrechtharmonisatie (art. 83 VWEU) en milieuharmonisatie (art. 192 VWEU) kan niet worden uitgesloten dat zich nog steeds dergelijke zaken zullen aandienen bij het Hof.

14 Voorrang

De positie van het Unierecht

Het hele Unierecht, inclusief de Verdragen en secundaire wetgeving, heeft voorrang boven het nationale recht, waaronder grondwetten (zaak 106/77, Simmenthal).

Waarom?

Door het oprichten van de Gemeenschappen (thans EU) hebben de lidstaten een nieuwe en autonome rechtsorde in het leven geroepen die hen bindt. Het zou hiermee onverenigbaar zijn als Uniewetgeving onderschikt zou zijn aan nationaal recht (zaak 6/64, Costa tegen E.N.E.L.). Het Verdrag van Lissabon codificeert deze rechtspraak in de vorm van Verklaring 17 betreffende de voorrang.

Gevolgen

- Indien een nationale rechter onverenigbaarheid tussen nationaal recht en Unierecht constateert, moet hij het nationale recht opzij zetten en het Unierecht volgen, zelfs als hij normaliter niet de bevoegdheid heeft om het nationale recht opzij te zetten (zaak 6/64, Costa tegen E.N.E.L.).
- Zelfs als er strijdige nationale wetgeving wordt aangenomen nadat Unierecht wordt vastgesteld, moet dit opzij worden gezet (zaak 106/77, Simmenthal).
- Zelfs als het Unierecht in strijd is met fundamentele constitutionele principes in het nationale rechtssysteem, heeft het Unierecht voorrang (zaak 11/70, IHG).

De positie van het nationale recht

- Alle lidstaten accepteren de voorrang van het Unierecht over nationale wetgeving.
- Enkele lidstaten accepteren de voorrang van het Unierecht boven hun grondwetten niet zonder meer (bijv. Duitsland, Polen en Italië). Alleen voor zover de Europese rechtsorde voldoende waarborgen biedt voor de bescherming van de grondrechten en de nationale constitutionele identiteit accepteren zij de voorrang. Met betrekking tot de bescherming van grondrechten zal er echter zelden strijdigheid zijn, aangezien de Europese Unie ook

gebonden is aan die fundamentele rechten en zal toetreden tot het EVRM (zie art. 6 VEU).

15 Rechtstreekse werking

Een regel van Unierecht heeft rechtstreekse werking (ook wel ‘directe werking’ of ‘direct effect’) als een individu er een beroep op kan doen voor de rechter. Er zijn twee soorten rechtstreekse werking:

- Verticale rechtstreekse werking betreft het inroepen van de regel tegenover de staat of een staatsorgaan.
- Horizontale rechtstreekse werking betreft het inroepen van de regel tegenover een andere particuliere partij.

Voorwaarden voor rechtstreekse werking

- *Duidelijk*: de regel moet duidelijk genoeg zijn voor een rechter om toe te passen. Het bestaan van discretionaire bevoegdheid of uitzonderingen kan relevant zijn.
- *Onvoorwaardelijk*: als de regel afhankelijk is van nog te nemen maatregelen of nog aan te nemen wetgeving om begrijpelijk of effectief te zijn, kan geen rechtstreekse werking aan de regel worden gegeven als die actie nog niet is ondernomen of de wetgeving nog niet is aangenomen.

Wat werkt rechtstreeks?

- *Verdragsartikelen*: de meeste artikelen, en in ieder geval die inzake de fundamentele vrijheden, hebben verticale en horizontale rechtstreekse werking. Van bijvoorbeeld art. 2 EG (thans art. 3 VEU) heeft het Hof gezegd dat het niet rechtstreeks werkt.

- *Beginnelsen*: het algemene gelijkheidsbeginsel heeft zowel horizontale als verticale rechtstreekse werking (zaak C-144/04, Mangold en zaak C-555/07, Kucukdevici)
- *Verordeningen*: zij hebben doorgaans rechtstreekse werking, zowel verticaal als horizontaal (zaak C-253/00, Muñoz).

Let op! Verwar rechtstreekse werking niet met rechtstreekse toepasselijkheid. Alle verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk, wat betekent dat er geen nationale tenuitvoerlegging dient plaats te vinden om van kracht te zijn in het nationale rechtssysteem. Soms is echter verdere wetgeving noodzakelijk voordat de opgelegde verplichtingen van kracht worden. Deze verplichtingen zouden dan geen rechtstreekse werking hebben zonder de verdere wetgeving.

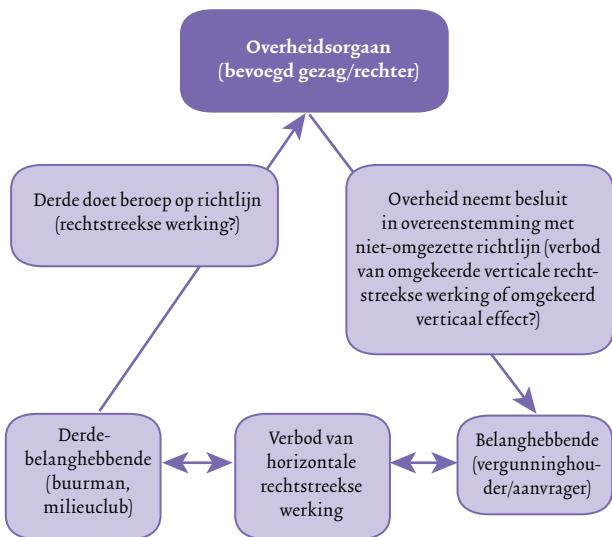
- *Richtlijnen*: richtlijnen zijn gericht tot de lidstaten die deze moeten omzetten in nationale regelgeving (implementeren). De gedachte achter de rechtstreekse werking is dat een overheid geen voordeel mag hebben van het eigen falen bij de implementatie (zaak 152/84, Marshall).
- Alleen na het verstrijken van de implementatietermijn kan er rechtstreekse werking zijn. Voor die tijd is het niet meer dan een instructie van de Europese wetgever aan het adres van de nationale wetgever en bestuur.
- Alleen voldoende duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen kunnen rechtstreeks werken.
- Maar zelfs wanneer een bepaling de lidstaten discretionaire bevoegdheden laat, kan de rechter toetsen of de lidstaat de grenzen die de richtlijn stelt aan de discretionaire bevoegdheid heeft overschreden (zaak 51/76, VNO; *abstracte rechtmatigheidstoetsing*).

- Rechtstreekse werking bestaat alleen wanneer een burger zich tegenover de overheid op een bepaling beroept (*verticale rechtstreekse werking*).
- De overheid kan aansprakelijk zijn voor schade van particulieren als gevolg van implementatieproblemen (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich).
- Indien de richtlijn onvoldoende duidelijk of onvoorwaardelijk is (en dus niet rechtstreeks werkt), zijn nationale rechters verplicht om het nationale recht zo veel mogelijk in het licht van de bepalingen te interpreteren (zaak C-106/89, Marleasing; *plicht tot richtlijnconforme interpretatie*), binnen de volgende grenzen:
 - Een overheidsorgaan kan zich ten opzichte van een particulier niet op een richtlijnbeeping beroepen (zaak 80/106, Kolpinghuis: *geen omgekeerde verticale rechtstreekse werking*).
 - Een particulier kan zich tegenover een andere particulier niet op een richtlijnbeeping beroepen (zaak C-91/92, Facini Dori; *geen horizontale rechtstreekse werking*).
De redenen: lidstaten zouden niet aan hun verplichtingen mogen ontkomen door de richtlijn niet ten uitvoer te leggen – individuen moeten in de gelegenheid zijn om de richtlijn tegen de lidstaat te gebruiken. De rechtszekerheid vereist echter dat andere individuen niet worden gebonden door recht dat niet duidelijk van kracht is in het nationale rechtssysteem.
 - De plicht tot richtlijnconforme interpretatie wordt begrensd door de nationale interpretatieregels (gevoegde zaken C-397/01 tot en met C-403/01, Pfeiffer).
 - De plicht tot richtlijnconforme interpretatie bestaat pas vanaf het moment waarop de omzettingstermijn is verstrekken (zaak C-212/04, Adeneler).

Horizontale, verticale en indirecte horizontale werking

Stel dat de Vogelbeschermingsrichtlijn onjuist is omgezet in Nederland in die zin dat de Nederlandse regels de jacht op vogels ruimer toestaan dan de richtlijn. Wat nu als een gemeente op grond van de te ruime Nederlandse regels een jachtvergunning heeft afgegeven aan de heer Jaagmaarraak, terwijl deze vergunning op grond van de richtlijn nooit afgegeven had mogen worden en de Stichting Stop de Jacht tegen de vergunning bezwaar maakt? Op het eerste gezicht lijkt dit een geval van horizontale rechtstreekse werking. Dat is echter niet zo: de Stichting maakt immers bezwaar bij de gemeente tegen de vergunningverlening. Wanneer de gemeente tot inzicht komt dat de vergunning nooit had mogen worden verleend, zal de intrekking van de vergunning echter wel tot gevolg hebben dat door de actie van een particulier (de Stichting), de rechtspositie van een andere particulier (de heer Jaagmaarraak) zal veranderen: dit wordt indirecte horizontale werking genoemd (ook wel: beperkte derdenwerking of diagonale werking) (zie zaak C-201/02, Wells).

Figuur 1 Driehoekssituatie



- *Besluiten*: deze kunnen directe werking hebben tegenover de adressaat (zaak 9/70, Grad).
- *Internationale overeenkomsten*: deze kunnen verticale en horizontale rechtstreekse werking hebben. Van belang is echter dat het GATT en het WTO-Verdrag geen rechtstreekse werking hebben en dus niet ingeroepen kunnen worden door particulieren (gevoegde zaken C-300/98 en C-392/98, Christian Dior). Nationale rechters dienen wel het nationale recht zoveel mogelijk ‘verdragsconform te interpreteren’.

16 Rechten

Art. 4 lid 3 VEU (ex. 10 EG) verplicht de lidstaten tot loyale samenwerking met de Europese Unie (Unietrouw). Art. 13 lid 2 VEU bevat een plicht tot loyale samenwerking voor de instellingen onderling.

- Het Hof heeft bepaald dat zowel lidstaten als instellingen de plicht hebben tot ‘oprechte samenwerking’ met elkaar (zaak C-2/108, Zwartveld). In deze zaak was de Commissie verplicht tot verstrekken van informatie aan een nationale rechter.
- Het beginsel van Unietrouw wordt vaak ingeroepen in combinatie met andere Verdragsbepalingen (zie nr. 62; nuttig effect-regel).

Toen Frankrijk zijn wegen niet vrij kon houden van protesterende boeren om het vrije verkeer van goederen te verzekeren, werd geoordeeld dat het in strijd met het beginsel van Unietrouw juncto art. 34 VWEU handelde (zaak C-265/95, Commissie v. Frankrijk).

17 Algemene rechtsbeginselen

Er is een aantal rechtsbeginselen dat van toepassing is op handelingen van de Unie en op handelingen van de lidstaten binnen de werkingssfeer van het Unierecht. Sommige beginselen zijn uitdrukkelijk opgenomen in het Verdrag (subsidiariteit, proportionaliteit, non-discriminatie, mensenrechten). Andere beginselen zijn ontwikkeld door het Hof. De juridische basis hiervoor is te vinden in art. 19 VEU, dat het Hof van Justitie opdraagt bij de uitlegging en toepassing van de verdragen de ‘eerbiediging van het recht’ te verzekeren.

18 Subsidiariteit

Vastgelegd in art. 5 lid 3 VEU en in Protocol Nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteitsbeginsel en evenredigheid gehecht aan het Verdrag van Lissabon. Het beginsel is van toepassing op alle handelingen van de EU behalve op die terreinen waar de EU de exclusieve bevoegdheid bezit. De lijst met exclusieve bevoegdheden is gegeven in art. 3 VWEU.

Het beginsel van subsidiariteit

Maatregelen moeten worden genomen op het laagste bestuursniveau waar dit effectief is.

Het beginsel toegepast door de Unie

De EU behoort slechts op te treden indien:

1. door optreden van de lidstaten, op regionaal of lokaal niveau, de doelstellingen van de Unie niet voldoende kunnen worden bereikt;
2. en deze door actie van de Unie beter kunnen worden bereikt.

Dit zal in het bijzonder het geval zijn indien:

1. er sprake is van transnationale aspecten (geen van de lidstaten kan het beleid in voldoende mate beheersen en er is gecoördineerde actie vereist);
2. enkel door lidstaten ondernomen actie strijdig zou zijn met het Verdrag;
3. actie van de Unie voordelen oplevert vanwege de schaal ervan (ontleend aan het oude Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel).

Subsidiariteit is een vaag begrip en de bepaling van het meest geschikte bestuursniveau voor het ondernemen van actie is een zeer politieke en subjectieve kwestie. Er wordt vaak aan getwijfeld of subsidiariteit een voldoende duidelijk begrip is om de geldigheid van handelingen van de EU aan te vechten. Het Verdrag van Lissabon bevat hiervoor een procedure op grond waarvan het Comité van de Regio's en nationale parlementen de verenigbaarheid van een voorstel met het subsidiariteitsbeginsel in twijfel kunnen trekken en uiteindelijk een zaak aanhangig kunnen maken bij het Hof (art. 8 Protocol Nr. 2).

19 Proportionaliteit

- Vastgelegd in art. 5 lid 4 VEU en geoperationaliseerd in het hiervoor genoemde Protocol Nr. 2.
- Van toepassing op handelingen van lidstaten binnen de werkingssfeer van het Unierecht, zoals bepaald in de jurisprudentie.

Het proportionaliteitsbeginsel (evenredigheidsbeginsel)

Actie die wordt ondernomen moet:

1. effectief zijn om de doelstellingen te bereiken;
2. niet verder gaan dan noodzakelijk om de doelstellingen te bereiken (het belangrijkste onderdeel van het beginsel – vaak het enige onderdeel gebruikt door het Hof);
3. proportioneel zijn ten opzichte van de doelstellingen van de actie (een doelstelling van minder groot belang mag niet worden nagestreefd middels zeer bezwarende maatregelen).

20 Mensenrechten

Handelingen van de Unie

De Unie is verplicht om de mensenrechten te respecteren zoals die zijn gewaarborgd door het EVRM en de constitutionele tradities van de lidstaten (art. 6 VEU).

- Er is nu ook een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ondertekend door de EU-instellingen. Het heeft dezelfde status als het EU- en Werkingsverdrag (art. 6 lid 1 VEU), alhoewel voor een aantal lidstaten bijzondere bepalingen gelden (VK, Polen en Tsjechië, zie Protocol Nr. 30).
- *Jurisprudentie*: voor de inwerkingtreding van art. 6 VEU had het Hof reeds overwogen dat de EU de mensenrechten zoals ontwikkeld in nationale constitutionele tradities (zaak 11/70, IHG) en vastgelegd in internationale mensenrechtenverdragen (zaak 4/73, Nold) dient te respecteren. De mensenrechten dienden echter wel te worden afgewogen tegen het belang van de EU in het bereiken van haar doelstellingen (zaak 44/79, Hauer).
- *Opmerking*: het probleem met 'Uniegrondrechten' is dat de constitutionele tradities van lidstaten verschillen en niet altijd met elkaar verenigbaar zijn. Het staat open voor de eiser om een recht te eisen dat hij in zijn nationale traditie vindt en het Hof zal vervolgens beslissen of het recht in Europa algemeen wordt geaccepteerd als een recht en zodoende wordt erkend door het Unierecht (gevoegde zaken 46/107 en 227/108, Hoechst).
- *Toetreding tot het EVRM*: art. 6 lid 2 VEU maakt duidelijk dat de EU zal toetreden tot het EVRM (zie verder Protocol Nr. 8). Het Hof van Justitie heeft in Advies 2/94 bepaald dat onderteekening van het EVRM slechts mogelijk is na aanpassing van het Werkingsverdrag.

- *Toetreding tot het EVRM* zal gevolgen hebben voor de verhouding van het Hof van Justitie en het EHRM, zie zaak Bosphorus (EHRM 45036/98)
- *Externe toepassing van mensenrechten*: de EU voegt in alle overeenkomsten met derdelanden een mensenrechtenclausule in, waarbij het respect voor mensenrechten als een fundamenteel onderdeel van de overeenkomst deel uitmaakt. Ook heeft de EU het handelen in overeenstemming met mensenrechten als een voorwaarde gesteld voor alle Europese staten die kandidaat waren of zijn voor het lidmaatschap van de EU.

Handelingen van de lidstaten

Lidstaten zijn aan dezelfde fundamentele rechten gebonden wanneer zij optreden binnen de werkingssfeer van het Unierecht, bijvoorbeeld wanneer zij Unierecht ten uitvoer leggen (zaak 5/108, Wachauf) of als zij afbreuk doen aan het Unierecht (zaak C-260/89, ERT).

21 Procedurele beginselen

Deze betreffen het eerlijke verloop van juridische en administratieve procedures. Soms kunnen ze worden beschouwd als aspecten van het recht op een eerlijk proces, soms als fundamentele rechten op zichzelf. Het Hof plaatst ze soms onder de titel ‘rechten van de verdediging’. Het meest bekend zijn:

- het recht op vertrouwelijkheid van de communicatie tussen advocaten en hun cliënten (zaak 155/79, AM en S);
- het recht om gehoord te worden – een persoon wiens belangen worden geraakt door een besluit van een bestuurlijke instantie moet de mogelijkheid hebben om zijn standpunten bekend te maken (zaak 17/74, Transocean Marine Paint);

- motivering – de plicht om besluiten gericht tot een persoon te motiveren (zaak 222/106, Heylens). Anders is het moeilijk voor de persoon tot wie het besluit gericht is, om de wettigheid ervan te bepalen en wordt zijn rechtspositie verzwakt;
- opgewekte en gerechtvaardigde verwachtingen – een persoon mag uitgaan van de door de instellingen van de EU of door de lidstaat opgewekte verwachtingen (zaak 112/77, Töpfer). Dit is een aspect van rechtszekerheid;
- geen terugwerkende kracht – een maatregel mag niet ingaan voordat hij gepubliceerd is. Een maatregel kan niet met terugwerkende kracht worden toegepast waardoor een individu zou worden gestraft (zaak 63/83, Kent Kirk), maar terugwerkende kracht is niet verboden als personen daar voordeel van hebben (zaak C-310/95, Road Air). Dit is eveneens een aspect van rechtszekerheid.

22 Gelijkheid

Het gelijkheidsbeginsel bepaalt dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Het kan ook worden gezien als het beginsel van non-discriminatie – gevallen mogen niet verschillend worden behandeld, tenzij zij objectief gezien verschillen. Het gelijkheidsbeginsel is in algemene zin een fundamenteel beginsel van Unierecht (zaak C-13/94, P tegen S en zaak C-440/04, Mangold). Daarnaast zijn er bijzondere *toepassingen van het beginsel in het Unierecht*. De meest belangrijke zijn:

- het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (art. 18 VWEU): alle discriminatie op grond van nationaliteit is verboden binnen de werkingssfeer van het Unierecht, behalve waar dit is toegestaan door een zeer beperkt aantal uitzonderingen in het

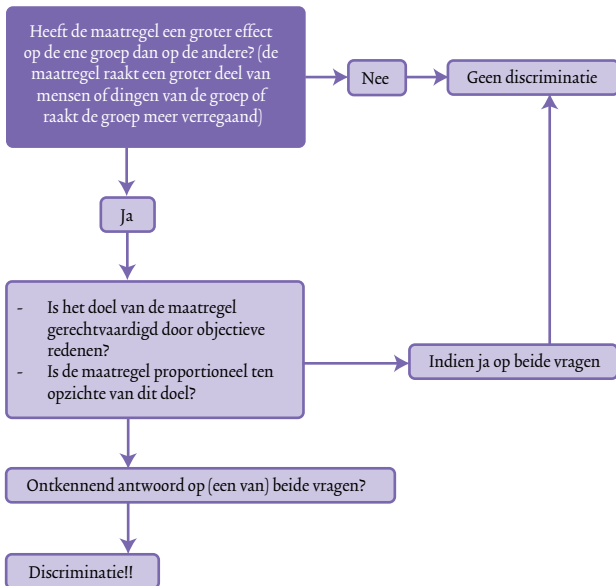
Verdrag. Dit is een van de meest fundamentele beginselen van de Europese Unie;

- de toepassingen op het gebied van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers (art. 157 VWEU);
- Richtlijn 76/207 betreffende gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij werk;
- Richtlijn 2000/78 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep;
- Richtlijn 2000/43 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

Wat is discriminatie?

- Discriminatie kan zowel direct als indirect plaatsvinden.
- Directe discriminatie vindt plaats wanneer een maatregel expliciet is gebaseerd op nationaliteit, geslacht of leeftijd.
- Indirecte discriminatie kan plaatsvinden indien een ogenschijnlijk niet-discriminerende maatregel niettemin gevolgen heeft voor de ene nationaliteit (of sekse enz.) die verschillen van de gevolgen voor een andere nationaliteit (of sekse enz.): indien deze maatregel niet objectief kan worden gerechtvaardigd, dan is de maatregel indirect discriminerend (zaak C-237/94, O'Flynn).

Figuur 2 Discriminatie



V De Unie als regelgever

23 Inleiding

De verdragen bevatten slechts de kaderbepalingen oftewel het raamwerk voor de Europese integratie. Om deze integratie daadwerkelijk tot stand te brengen, is nadere regelgeving van de EU noodzakelijk. De verschillende rechtsinstrumenten worden genoemd in art. 288 VWEU.

Rechtsinstrumenten genoemd in art. 288 VWEU

- Verordeningen.
- Besluiten.
- Richtlijnen.
- Aanbevelingen en adviezen.

Daarnaast is in de praktijk nog een aantal *besluiten sui generis* ontwikkeld. Deze worden zo genoemd omdat zij niet zijn voorzien in art. 288 VWEU terwijl zij worden genomen door de instellingen.

Het Verdrag van Lissabon introduceert de figuur van de niet-wetgevingshandeling in art. 290 VWEU. Hiermee wordt bedoeld op de gedelegeerde besluiten die de Commissie kan nemen nadat haar daartoe een bevoegdheid is gedelegeerd bij een wetgevingshandeling. Verder heeft met het Verdrag van Lissabon de figuur van de uitvoeringshandeling zijn intrede gedaan (art. 291 VWEU). Dit figuur doelt op de maatregelen die de Commissie of Raad kan nemen voor de eenvormige uitvoering van juridisch bindende handelingen van de EU.

24 Verordeningen

- Verordeningen bevatten regels met een algemene strekking doordat de werkingssfeer in objectieve en abstracte termen is bepaald. Een verordening heeft dus rechtsgevolgen voor een open en abstract omschreven groep personen. Een verordening lijkt nog het meest op een wet zoals we die in Nederland kennen.
- Volgens art. 288 VWEU is de verordening rechtstreeks toepasbaar.
- Dit houdt in dat de Verordening zonder enige tussenkomst van een nationale instantie of EU-instelling rechten en plichten kan scheppen voor particulieren (zaak 93/71, Leonessio en zaak C-253/00, Muñoz).
- De rechtstreekse toepasselijkheid maakt dat het de lidstaten verboden is om een verordening om te zetten in nationaal recht. Dit sluit niet uit dat soms nadere uitvoeringsbesluiten noodzakelijk zijn omdat, bijvoorbeeld, de bepalingen uit de verordening onvoldoende duidelijk zijn.

25 Besluiten

- Een besluit, zo zegt art. 288 VWEU, is verbindend in (al) zijn onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht.
- Indien het besluit adressaten bevat, is het alleen voor hen verbindend.
- In tegenstelling tot de oude figuur van de beschikking en de verordening is een besluit niet noodzakelijkerwijs gericht tot een gesloten groep van personen en bevat dus ook niet altijd adressaten.
- Besluiten kunnen gericht zijn tot lidstaten of tot particulieren.

Voorbeeld. Door middel van een besluit stelt de Commissie vast dat één of meer ondernemingen een inbreuk op het mededingingsrecht (art. 101 en/of 102 VWEU) hebben gemaakt. Ook kan de Commissie door middel van een besluit een oordeel vellen over de toelaatbaarheid van staatssteun.

26 Richtlijnen

- Volgens art. 288 VWEU is een richtlijn verbindend ten aanzien van het resultaat voor de lidstaten waartoe zij is gericht.
- Een richtlijn moet binnen een bepaalde termijn (de implementatietermijn) worden omgezet (ook wel: geïmplementeerd) in nationale wetgeving. Bij deze implementatie hebben de lidstaten vrijheid ten aanzien van de vorm en middelen.
- Een richtlijn wordt gebruikt om de wetgeving van de lidstaten te harmoniseren, dit wil zeggen dat deze wetgeving op één lijn wordt gebracht.
- In de normale situatie, wanneer de richtlijn inhoudelijk goed en tijdig is geïmplementeerd, is alleen de aangepaste nationale wetgeving van belang. Wanneer er echter implementatieproblemen zijn, kan volgens het Hof een richtlijnbevestiging rechtstreekse werking hebben zodat een burger voor de nationale rechter een beroep kan doen op deze bepaling. Dit is een uitzonderlijke situatie aangezien de richtlijn, aldus art. 288 VWEU, bestemd is voor de lidstaten en dus niet is gericht tot particulieren (zie nr. 15).

Algemene eisen voor regelgeving

Verordeningen, richtlijnen en besluiten moeten op grond van art. 296 VWEU worden gemotiveerd. Uit deze motivatie moeten bijvoorbeeld de rechtsbasis en beweegredenen die aan de maatregel ten grondslag liggen kunnen worden

afgeleid. Verder worden zij, op grond van art. 297 VWEU, gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU. De wetgevingshandelingen verschijnen in deel I en de niet-wetgevingshandelingen in deel II van de L-serie (zie ook nr. 96).

27 Adviezen en aanbevelingen

Deze zijn, zo leert ons art. 288 VWEU, niet verbindend. Zij hebben dus geen rechtsgevolgen en zijn voornamelijk van belang voor de besluitvorming binnen de Unie.

28 Besluiten *sui generis*

- Naast de besluiten in de zin van art. 288 VWEU worden door de instellingen nog diverse andere besluiten genomen. De Commissie gebruikt bijvoorbeeld *beleidsregels* om rechtszekerheid te vergroten op terreinen waar zij discretionaire bevoegdheden bezit. Beleidsregels binden de instelling die ze vaststelt doordat zij een gerechtvaardigd vertrouwen scheppen ten opzichte van die instelling.

De Commissie heeft een discretionaire bevoegdheid bij het voorstellen van een boete of dwangsom op grond van art. 260 VWEU. De Commissie heeft beleidsregels vastgesteld ten aanzien van de hoogte van de dwangsom (zaak C-387/97, Griekse dwangsom).

VI Besluitvorming

29 Inleiding

De besluitvormingsprocedures binnen de Europese Unie zijn in de loop der jaren steeds democratischer geworden doordat het direct door de burgers van de EU gekozen EP een steeds grotere rol kreeg. Dit vond plaats ten eerste doordat nieuwe procedures met een grotere rol voor het EP werden ingevoerd terwijl, ten tweede, deze nieuwe procedures op steeds meer terreinen worden toegepast.

Twee uitgangspunten voor besluitvorming in de EU

- De Commissie heeft over het algemeen het exclusieve recht om voorstellen te doen (exclusief recht van initiatief; art. 17 lid 2 VEU).
 - Zie echter art. 76 VWEU waar de Commissie het recht van initiatief deelt met een kwart van de lidstaten. Verder zijn er gevallen waarin wordt besloten op voorstel van een andere instelling of vertegenwoordiger van een instelling (zie bijv. art. 223 lid 2 en 255, tweede alinea, VWEU).
- De Raad besluit (al dan niet samen met het EP) in laatste instantie.

De twee basisprocedures van de EU

De Verdragen voorzien in twee soorten wetgevingsprocedures:

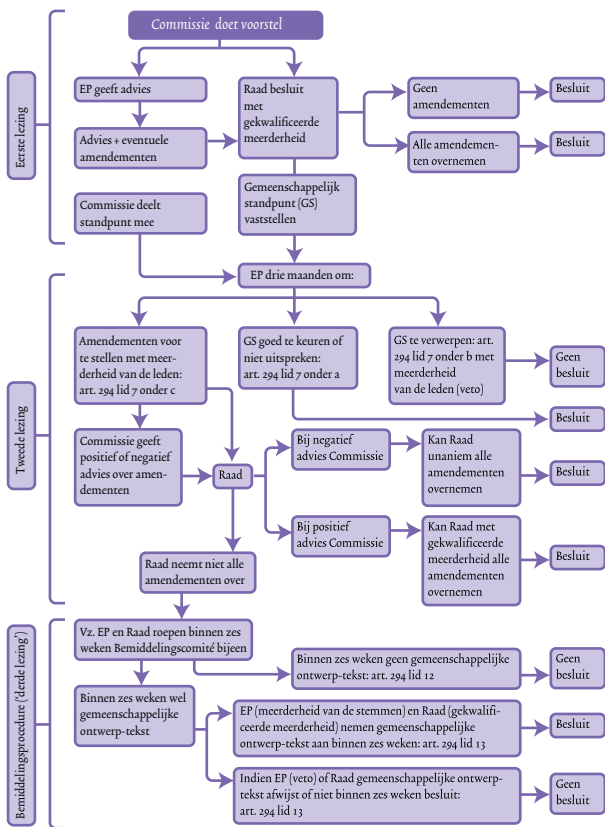
- gewone wetgevingsprocedure;
- bijzondere wetgevingsprocedures.

De bijzondere wetgevingsprocedures zijn vervolgens in een aantal vormen terug te vinden.

30 De gewone wetgevingsprocedure

Bij het Verdrag van Maastricht is de medebeslissingsprocedure ingevoegd. Het EP kan amendementen voorstellen en heeft op twee momenten in de procedure een recht van veto. Deze procedure heet sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon ‘de gewone wetgevingsprocedure’ en wordt op meer beleidsterreinen toegepast.

Figuur 3 De gewone wetgevingsprocedure (co-decisie) (art. 294 VWEU)

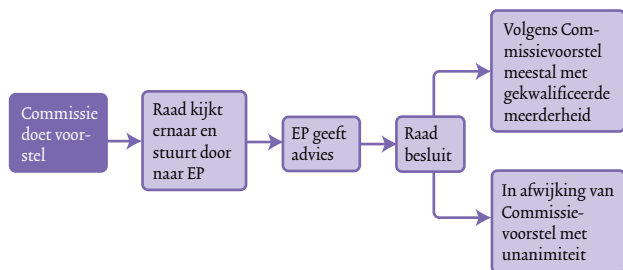


31 Bijzondere wetgevingsprocedures

De bijzondere wetgevingsprocedure is in een aantal variëteiten terug te vinden in de verdragen. Deze kunnen worden benoemd aan de hand van de rol die het Europees Parlement speelt in deze procedures.

- De adviesprocedure was vroeger de standaard besluitvormingsprocedure in de Verdragen maar is thans van ondergeschikt belang voor het dagelijks bestuur van de EU. Zij is één van de bijzondere wetgevingsprocedures waarnaar verwezen wordt in bijvoorbeeld art. 81(3) VWEU.
- De procedure begint met een voorstel van de Commissie. De Commissie stuurt dit voorstel naar de Raad, die het op zijn beurt voor een advies doorstuurt naar het EP. De Raad besluit met inachtneming van het advies van het EP. Dit houdt in dat de Raad, alvorens te besluiten, het EP een redelijke termijn moet geven om met een advies te komen. Verder betekent dit dat de Raad niet gebonden is aan het advies van het EP. Via de band van de Commissie, die haar voorstel kan intrekken of wijzigen zolang de Raad nog niet heeft besloten (art. 293 VWEU), kan het EP indirect enige invloed uitoefenen. Normaliter besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid; indien de Raad wil afwijken van het Commissievoorstel, kan hij dit alleen maar doen met unanimititeit.

Figuur 4 De adviesprocedure



32 Goedkeuring

Bij de goedkeuringsprocedure is de goedkeuring van het EP vereist. Dit betekent een veto voor het EP. Het EP heeft echter geen recht van amendement zodat in feite sprake is van een ‘take it or leave it’-situatie. Net als de adviesprocedure heeft ook deze bijzondere wetgevingsprocedure geen eigen Verdragsartikel, maar wordt genoemd in verschillende bepalingen door het Verdrag, zoals art. 7 lid 1 VEU en 19 lid 1 VWEU.

33 Sluiten van internationale verdragen

De basisprocedure voor het sluiten van internationale verdragen die geen toetredingsverdragen zijn, is neergelegd in art. 218 VWEU. Voor internationale handelsakkoorden is een specifieke procedure te vinden in art. 207 VWEU.

- De procedure begint met een aanbeveling van de Commissie of de hoge vertegenwoordiger aan de Raad om haar een onderhandelingsmandaat te geven (lid 3).
- De Raad kan dan besluiten om een mandaat te geven aan de onderhandelaar (Lid van de Commissie voor buitenlandse betrekkingen en/of hoge vertegenwoordiger) waarna de onderhandelaar, bijgestaan door Comités die de Raad vertegenwoordigen, namens de EU onderhandelt (lid 2 en 4).
- Als de onderhandelaar en de andere partijen zijn uitonderhandeld, dient deze bij de Raad een voorstel in om het akkoord te ondertekenen (lid 6).
- In beginsel kan het EP slechts advies geven (lid 6 (b)).
- Goedkeuring van het EP is vereist voor (lid 6 (a)):
 1. Associatieakkoorden als bedoeld in art. 217 VWEU.
 2. Toetreding van de EU tot het EVRM.
 3. Akkoorden die een specifiek institutioneel kader in het leven roepen.
 4. Akkoorden die aanzienlijke gevolgen hebben voor de EU-begroting.
 5. Akkoorden die een wijziging zouden inhouden van Unierecht dat is vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure of na goedkeuring van het EP.

Het gemeenschappelijk handelsbeleid wordt gevoerd door de Commissie, die onderhandelt naar daartoe gemachtigd te zijn door de Raad (art. 207 lid 3 VWEU). Het EP is hier formeel niet bij betrokken, maar wordt wel door de Commissie op de hoogte gehouden van de onderhandelingen. De Raad besluit normaliter met gekwalificeerde meerderheid (art. 207(4), eerste alinea, VWEU), maar in bepaalde gevallen geldt dat de Raad het akkoord alleen kan sluiten met eenparigheid (art. 207(4), tweede en derde alinea, VWEU).

34 Begroting

- Omdat alles uiteindelijk betaald moet worden (waaronder een deel van de activiteiten in het kader van de tweede pijler; zie art. 41 VEU), is de begrotingsprocedure een belangrijke procedure. Zij is neergelegd in art. 314 VWEU, onderworpen aan strenge termijnen en in wezen een speciale vorm van de gewone wetgevingsprocedure. Het EP en de Raad besluiten dus gezamenlijk over de begroting.
- De Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting (art. 317 en 318 VWEU).
- Op aanbeveling van de Raad dient het EP de Commissie uiteindelijk kwijting te verlenen voor het uitvoeren van de begroting (art. 319 VWEU).

Hoe de Europese Unie zichzelf financiert

De EU heeft eigen financiële middelen (op dit moment rond 90 miljard euro) voor de bedrijfskosten van de instellingen van de Unie en het EU-beleid. Deze komen uit vier bronnen:

- Heffingen op landbouwproducten uit niet-EU-landen.
- Heffing van douane aan de buitengrenzen van de EU (interne markt).
- Deel van de btw die in elke lidstaat over goederen en diensten wordt geheven.
- Lidstaten leveren een bijdrage die wordt vastgesteld op basis van hun bruto nationaal product (als de eerste drie bronnen niet voldoende zijn om de uitgaven te dekken).

35 Verdragswijziging

- De regeling voor de wijziging van de verdragen is neergelegd in art. 48 VEU en voorziet in twee procedures: de conventieprocedure en de vereenvoudigde herzieningsprocedure.
- Het initiatief voor een Verdragswijziging kan worden genomen door een lidstaat, het Europees Parlement of de Commissie.
- De rol van het EP is beperkt tot het geven van advies waarna de Europese Raad besluit over het starten van de verdragswijzigingsprocedure. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de gewone (conventie)procedure (art. 48 lid 3 VEU) en de vereenvoudigde procedure (art. 48 lid 6 VEU).
 - Bij de conventieprocedure wordt een conventie bijeengeroepen die bestaat uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, staatshoofden en regeringsleiders en het Europees Parlement en de Commissie. Het resultaat van de conventie wordt voorgelegd aan een intergouvernementele conferentie die uiteindelijk besluit (art. 48 lid 4 VEU).
 - De vereenvoudigde herzieningsprocedure voorziet in besluitvorming door de Europese Raad zonder voorbereiding door een conventie, maar naar goedkeuring door het Europees Parlement. Deze procedure is alleen van toepassing op:
 - Wijzigingen van het derde deel van het Werkingsverdrag, mits daarbij geen bevoegdheden aan de EU worden overgedragen.
 - De overgang van een bijzondere naar de gewone wetgevingsprocedure.
 - De overgang van stemming met eenparigheid naar een gekwalificeerde meerderheid in de Raad, mits niet van toepassing op besluiten met gevolgen op militair of defensiegebied.

- Nationale parlementen kunnen bezwaar maken tegen deze wijzigingen en daarmee de herziening stopzetten.
- Net als met ieder internationaal Verdrag moet ook deze wijziging worden geratificeerd alvorens zij in werking treedt.

36 Toetreding nieuwe lidstaten

- In art. 49 VEU is de toetredingsprocedure voor nieuwe lidstaten geregeld.
- De Raad neemt hierover met unanimiteit het uiteindelijke besluit na raadpleging van de Commissie en goedkeuring van het EP.
- De toetreding wordt geregeld in een internationaal akkoord tussen de lidstaten en de toetredende staat en moet weer worden geratificeerd door elke lidstaat voordat ze van kracht wordt.

37 Diverse procedures

De verdragen kennen diverse bijzondere procedures. Zo besluit de Raad op voorstel van de Commissie zonder enige tussenkomst van het EP over de visserijquota (art. 43 lid 3 VWEU).

Ook bevat het Werkingsverdrag bijzondere procedures waarbij besluitvorming kan worden overgedragen aan de Europese Raad (art. 83 lid 3 VWEU) of waarbij nationale parlementen bezwaar kunnen maken (art. 81 lid 3 VWEU).

VII Burgerschap

38 Inleiding

Het burgerschap van de Unie is ingesteld bij het Verdrag van Maastricht. Het maakte deel uit van een aanpassing van het EG-Verdrag (thans Werkingsverdrag) die tot doel had de activiteiten onder het EU-Verdrag en EG-Verdrag te verbreden van slechts economische activiteiten naar meer sociale en politieke activiteiten.

Art. 20 lid 1 VWEU

Iedereen die de nationaliteit van een lidstaat bezit, is burger van de Unie. Het burgerschap van de Unie vult het nationale burgerschap aan, maar komt daarvoor niet in de plaats.

- Burgerschap van de Unie is afhankelijk van nationaal burgerschap. Er zijn geen paspoorten van de EU.
- Het blijft aan de lidstaten om te bepalen wie hun burgers zijn en wie zodoende burgers van de Unie zijn. De lidstaten zijn als het ware de poortwachters.
- Het Hof heeft wel gezegd, in zaak C-135/08 Rottmann, dat het ontnemen van nationaal burgerschap gekregen door fraude, omdat het ook de burger zijn Unieburgerschap ontnemt, evenredig moet zijn.

Art. 20 lid 2 VWEU

Art. 20 lid 2 VWEU bepaalt dat burgers van de Unie de rechten van het Werkingsverdrag genieten en dat ze zijn onderworpen aan de bij dit verdrag vastgestelde plichten.

39 Burgerrechten

De belangrijkste rechten van de burgers van de Unie zijn:

- *Het recht te reizen en verblijven binnen de EU* (art. 21 VWEU). Zie Richtlijn 2004/38 hierna voor uitleg en beperkingen.
- *Het recht niet te worden gediscrimineerd op grond van nationaliteit*, binnen de werkingssfeer van het Verdrag (art. 18 VWEU).
- *Het actief en passief kiesrecht bij lokale (maar niet bij nationale) verkiezingen* wanneer zij in een andere lidstaat wonen dan hun eigen lidstaat (art. 22 VWEU).

40 Richtlijn 2004/38

Deze richtlijn gaat over de rechten van EU-burgers en hun families om te reizen naar en te wonen in andere lidstaten.

Belangrijke punten van Richtlijn 2004/38 zijn:

Reis- en verblijfsrechten

- Alle EU-burgers mogen door de hele EU reizen en in alle lidstaten wonen.
- Zij mogen hun familieleden meebrengen, ongeacht hun nationaliteit (familieleden hoeven dus geen EU-burgers te zijn, art. 5, 6, 7).
- Onder ‘familieleden’ vallen echtgenoot, kinderen onder de 21 en (behalve voor studenten) ouders of grootouders die ten laste van de burger zijn. Een geregistreerde partner is een familielid alleen als de wet van het gastland zelf een dergelijk partnerschap gelijkstelt aan het huwelijk (art. 2, 7).

- Om de hiervoor genoemde rechten te gebruiken, moeten economisch niet actieve burgers (dus geen werknemers of gevestigde personen of dienstverleners) wel een ziektekostenverzekering afgesloten hebben en voldoende middelen hebben om niet ten laste te komen van de sociale bijstand van het gastland (art. 7).

Zaak C-200/02, Chen

Catherine Chen was een baby met een Iers paspoort, wier moeder Chinees was. Zij woonden samen in Groot-Brittannië. Het Hof bepaalde dat de Britten de moeder niet terug naar China konden sturen. Catherine was een EU-burger met verblijfsrecht (de moeder had genoeg geld voor hen beide), maar het verblijfsrecht van een kind zou zinloos zijn als haar moeder en/of vader niet ook mocht blijven. Mevrouw Chen mocht derhalve blijven.

Zaak C-480/08, Teixeira

Waar het kind van een werknemer of ex-werknemer begint aan onderwijs in een gastland, krijgt het kind een eigen verblijfsrecht op basis van art. 12 van Verordening 1612/68. Dus zelfs als de ouders niet meer voldoen aan de verblijfsvoorwaarden van de richtlijn, en in beginsel weg moeten, mag het kind blijven tot zijn of haar schooljaren afgelopen zijn. Daarnaast mag de ouder die verantwoordelijk is voor de zorg van het kind ook blijven. Het verblijfsrecht van kind en ouder is in dit geval onafhankelijk van hun middelen.

Rechten van de familie

- Familieleden die met een EU-burger in een andere lidstaat wonen, mogen economische activiteit verrichten (dus werken of een eigen bedrijf oprichten), ongeacht hun nationaliteit (art. 23).
- Zij mogen niet worden gediscrimineerd op basis van hun nationaliteit (art. 24).

- Deze rechten gelden ook in de eigen lidstaat van de burger, als hij terugkeert na een periode in een andere lidstaat. Hij blijft een ‘migrant’, met rechten zoals in Richtlijn 2004/38, ondanks het feit dat hij nu in zijn eigen staat is (zaak C-291/05 Eind). Dit wordt soms een U-bocht genoemd.

Soms proberen mensen nationale immigratiewetgeving te omzeilen door gebruik te maken van de U-bocht: Piet heeft een vrouw uit Angola. Het is moeilijk haar onder de Nederlandse wetgeving naar Nederland te brengen – er zijn inburgeringseisen en inkomenseisen. Dus, Piet verhuist naar België waar hij zes maanden of een jaar werkt. Op basis van de richtlijn brengt hij zijn vrouw uit Angola. Daarna komen zij beiden terug naar Nederland en zo kunnen zij nog steeds EU familierechten gebruiken (zaak C-291/05 Eind). Omdat Piets vrouw nu als vrouw van een migrant-EU-burger naar Nederland komt, en onder het EU-recht valt, zijn de Nederlandse inkomens- en inburgeringseisen niet van toepassing op haar.

Formaliteiten

- Verblijf in een lidstaat tot drie maanden is voor een EU-burger en zijn familie zonder formaliteiten (art. 6).
- Na drie maanden moeten zij allemaal een verblijfskaart kunnen krijgen, die geldig is voor vijf jaar. Een lidstaat mag eisen dat zij dit doen. Echter, als migranten dit niet doen, verliezen zij het verblijfsrecht niet, maar kan hen een proportionele straf opgelegd worden (een boete) (art. 8).
- De EU-burger krijgt zijn kaart automatisch als hij zijn identiteit kan bewijzen en kan aantonen dat hij economisch actief is (een verklaring of brief van zijn werkgever voldoet), of voldoende middelen en een ziektekostenverzekering heeft. Voor een student is een declaratie dat hij middelen heeft, voldoende bewijs (art. 8).

- De familieleden krijgen hun kaart automatisch als zij hun identiteit en hun relatie met de burger kunnen bewijzen (art. 8, 10).
- Een lidstaat mag het hebben van een verblijfskaart niet als voorwaarde stellen voor het genieten van andere rechten of het voldoen aan andere formaliteiten, bijvoorbeeld beginnen met werken, inschrijven voor studie, een huis huren, of lid worden van de bibliotheek (art. 25).

Permanent verblijfsrecht

Na vijf jaar legaal verblijf in een staat, krijgt een EU-burger en/of zijn familieleden permanent verblijfsrecht. Zij verliezen dit alleen als zij twee volle jaren na elkaar de staat verlaten (art. 16).

Sociale rechten

- Voor de eerste drie maanden van verblijf bestaat geen recht op uitkeringen. Burgers die komen om werk te zoeken, hebben geen recht op uitkeringen wanneer zij nog werkzoekende zijn.
- Voor de eerste vijf jaar is er geen recht op studiefinanciering, behalve voor economisch actieve burgers en hun familieleden (bevestigd in zaak C-158/07 Förster).
- In andere gevallen hebben EU-burgers met een verblijfsrecht en hun families dezelfde rechten als nationale burgers (art. 24).

NB. Als een burger een uitkering moet aanvragen, zou het kunnen dat hij niet meer voldoende middelen heeft en dus zijn verblijfsrecht zou kunnen verliezen. Echter, dit is niet automatisch: er moet gekeken worden naar de specifieke feiten, en naar wat proportioneel is. Economisch actieve burgers kunnen hun verblijfsrecht niet verliezen omdat zij een uitkering aanvragen (art. 14).

Zaak C-456/02, Trojani

De heer Trojani was Fransman maar woonde in België. Hij had een verblijfskaart en vroeg een uitkering aan. De Belgen weigerden dit. Een Belg had de uitkering wel gekregen. Het Hof bepaalde dat Trojani de uitkering moest krijgen. Als België denkt dat hij niet voldoende middelen heeft, kan de staat een proces beginnen om hem zijn verblijfskaart te ontnemen en hem dan uit het land te zetten. Tot België dat doet, verblijft hij legaal en mag hij dus niet gediscrimineerd worden.

Uitzonderingen?

Lidstaten mogen wegens redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid uitzondering maken op de verblijfsrechten van EU-burgers en hun families (art. 27). Deze uitzonderingen worden strikt uitgelegd.

- *Geen willekeurige discriminatie*

Als een lidstaat het zijn inwoners toestaat een bepaalde activiteit te verrichten, mag hij dit niet verbieden aan buitenlanders (bijv. prostitutie – zaak 115/81, Adoui en Cornuaille).

- *Alleen in ernstige gevallen*

Het begaan van een misdaad is niet automatisch voldoende rechtvaardiging voor het invoeren van een uitzondering. Er moet sprake zijn van ‘voldoende ernstige bedreiging’ van een van de ‘fundamentele belangen van de samenleving’. Drugsbezit is waarschijnlijk niet ernstig genoeg (zaak 30/77, Bouchereau, art. 14).

- *Het vereiste van het ‘persoonlijk gedrag’*

Alleen het persoonlijke gedrag van de persoon in kwestie is van belang. Het feit dat iemand een misdaad heeft begaan, is niet ernstiger omdat degene een buitenlander is, of lid van een andere categorie of groep (zaak 67/74, Bonsignore).

VIII Interne markt

41 Inleiding

De vier stadia van economische integratie

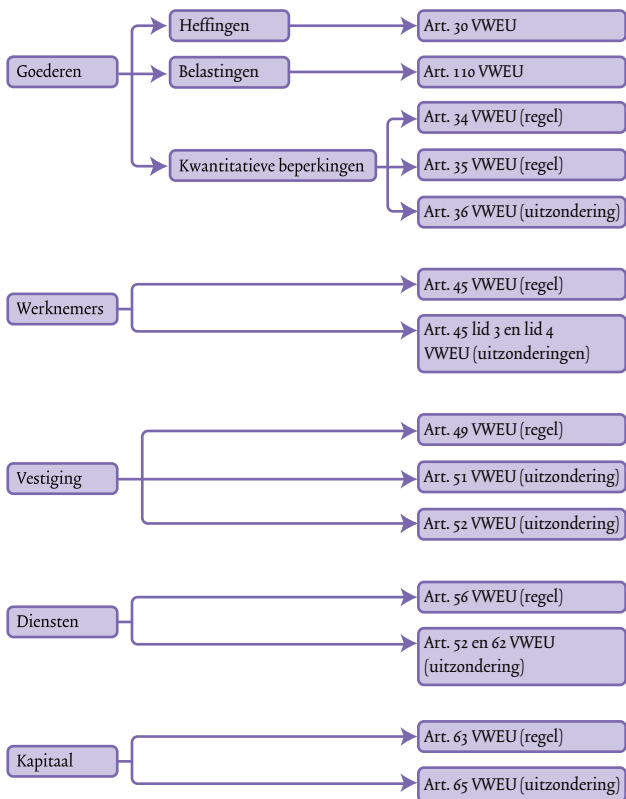
1. Een vrijhandelszone staat vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten toe.
2. Een douane-unie heeft gemeenschappelijke buitentarieven voor binnenkomende goederen. Dit voorkomt de verstoring van concurrentie die zich voordoet door import via de lidstaten met het laagste buitentarief.
3. Een interne (of, zoals deze vroeger heette, gemeenschappelijke) markt staat de economische productiefactoren (werknemers, zelfstandigen, diensten en kapitaal) toe zich vrij te bewegen tussen de lidstaten.
4. Een economische en monetaire unie doet zich voor als er een gemeenschappelijke munt en gecoördineerd economisch beleid is.

De Unie is nu aanbeland bij het vierde stadium en heeft de monetaire unie voltooid. De coördinatie van het economisch beleid en het tot stand brengen en handhaven van de interne markt, zijn doorlopende processen.

42 Interne markt

Een doel van de Unie is het creëren van een ruimte zonder binnen-grenzen, waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal verzekerd is. Dit is de interne markt (art. 26 VWEU.).

Figuur 5 Belangrijkste vrij verkeerartikelen



43 Goederen: tarifaire beperkingen

In- en uitvoerrechten als in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking als in- en uitvoerrechten (hierna: 'HGW') tussen de lidstaten zijn verboden (art. 30 VWEU). Hierop zijn geen uitzonderingen.

In- en uitvoerrechten

Dit is een belasting op goederen die wordt opgelegd omdat zij een grens overgaan.

In- en uitvoer

Goederen zijn alle waren die waardeerbaar zijn op geld en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen (zaak 7/68, Commissie tegen Italië). Hieronder vallen ook kunstwerken en religieuze objecten.

HGW

Een HGW is elke eenzijdig opgelegde geldelijke last (zelfs al heet het geen in- of uitvoerheffing) die wegens grensoverschrijding op goederen wordt gelegd (zaak 2/69, Sociaal Fonds).

Art. 30: let op! Het doel van de heffing is irrelevant. Het maakt niet uit of het bijvoorbeeld gaat naar een sociaal fonds (zaak 2/69, Sociaal Fonds) of gebruikt wordt voor het financieren van het verzamelen van informatie die handel zou bevorderen (zaak 7/68, Commissie tegen Italië) of om gezondheidsinspecties die vereist worden door het nationale recht (zaak 87/75, Bresciani). Als de staat dergelijke activiteiten wil ondersteunen, moet zij hiervoor zelf de kosten dragen (zaak 87/75, Bresciani).

Vrijwillige betalingen tellen niet. Als een handelaar aan de grens vrijwillig betaalt voor een dienst, bijvoorbeeld opslag, is dit geen HGW. Maar als hij geen keus heeft, is het wel een HGW.

Inspecties op grond van EU-recht zijn wel toegestaan. Als het Europees recht controle van goederen die de grens passeren vereist, bijvoorbeeld gezondheidscontroles bij dieren, mogen de lidstaten hiervoor wel een bedrag in rekening brengen, mits:

- het bedrag niet hoger is dan de werkelijke kosten;
- de controles verplicht en voor de hele EU hetzelfde zijn.

Dit is zo omdat controles op grond van EU-recht niet als slecht voor de handel worden beschouwd en controles op grond van nationaal recht wel (zaak 18/87, Commissie tegen Duitsland).

44 Goederen: belastingen met onderscheid

- De lidstaten heffen op producten van de overige lidstaten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale producten worden geheven (art. 110 VWEU, eerste alinea).
- Bovendien heffen de lidstaten op de producten van de overige lidstaten geen zodanige binnenlandse belastingen, dat daardoor andere producties zijdelings worden beschermd (art. 110 VWEU, tweede alinea).

Al dan niet rechtstreeks

De belasting kan al dan niet rechtstreeks worden opgelegd. In Schöttle (zaak 20/76) werd het teveel aan belasting geheven op de

wijze van transport (vrachtwagens die uit het buitenland kwamen werden zwaarder belast dan vrachtwagens die binnen het land reisden), maar omdat de extra kosten zouden neerkomen op de getransporteerde goederen, viel het onder art. 110 VWEU.

Gelijksoortige producten

Gelijksoortige producten zijn die producten die vanuit het perspectief van de consument in dezelfde behoefte voorzien en die gelijksoortige objectieve kenmerken hebben. Goedkope wijn bleek gelijksoortig aan bier (zaak 170/78, Commissie tegen VK) en bepaalde sterke dranken bleken gelijksoortig aan elkaar (zaak 168/78, Commissie tegen Frankrijk), hoewel dit niet voor alle sterke drank geldt, omdat sommige dranken puur worden gedronken en andere gemixt (zaak 168/78, Commissie tegen Frankrijk). Al deze dranken waren alcoholisch, maar ze werden op verschillende wijze bereid. De bepalende vraag was of de dranken, vanuit het perspectief van de consument, in dezelfde behoefte voorzagen.

Zijdelings worden beschermd

Zelfs als de goederen niet gelijksoortig zijn, kunnen ze elkaar concurrentie aandoen, waardoor een hoge belasting op het ene goed het andere kan beschermen. Daarom kunnen zij binnen de werkingssfeer van de tweede alinea komen. De werkingssfeer van de tweede alinea is dus ruimer dan die van de eerste.

Samenvatting

In de praktijk maakt het Hof over het algemeen geen onderscheid tussen de twee alinea's. Als twee producten met elkaar concurreren, is de belangrijkste vraag of verschillen in belastingen worden gerechtvaardigd door wettige en objectieve redenen. Zo niet, dan zijn de verschillen in belastingen in strijd met een van de paragrafen (zaak 140/79, Chemical).

Art. 110 VWEU: let op!

Is het een belasting of een HGW? Wanneer er een heffing wordt opgelegd op geïmporteerde goederen, kan het moeilijk zijn om uit te maken of deze een belasting of een HGW in de zin van art. 30 VWEU is. Het is een belasting als de heffing deel uitmaakt van een ‘algemeen stelsel van binnenlandse belastingen, waardoor groepen producten stelselmatig worden getroffen volgens objectieve criteria die onafhankelijk van de oorsprong der producten worden toegepast’ (zaak 193/85, Co-Frutta). Is dit niet het geval, dan is de heffing een HGW.

Geen binnenlandse productie, wel binnenlandse belasting? Als een goed niet in een land wordt geproduceerd, lijkt het erop dat de heffing een HGW is. Hoe kan er sprake zijn van binnenlandse belasting als er geen binnenlandse producten zijn? Het is wel mogelijk: in zaak 193/85, Co-Frutta beweerde de Italiaanse regering dat de belasting op bananen onderdeel was van haar systeem van belasting op fruit, hoewel in Italië geen bananen geproduceerd worden. De vraag was of dit systeem van belasting op fruit een coherent en objectief raamwerk vormde dat het opleggen van een belasting op bananen verklaarde. Dit was het geval.

45 Beginselen van vrij verkeer

Het vrij verkeer van goederen onder art. 34 en 35 VWEU, het vrij verkeer van werknemers, diensten en kapitaal en de vrijheid van vestiging hebben een aantal zaken gemeen:

- Elke maatregel die een direct onderscheid maakt gericht tegen buitenlandse goederen, diensten, werknemers, zelfstandige ondernemers of kapitaal is verboden, behalve als zij binnen een door het Verdrag voorziene uitzondering valt.
- Elke andere maatregel die op gelijke wijze toepasselijk is, maar het moeilijker maakt voor werknemers, goederen, zelfstandige

ondernemers, diensten of kapitaal om het land binnen te komen is verboden, behalve als:

- a. zij een legitiem doel nastreeft (gerechtvaardigd is); en
 - b. proportioneel is: de maatregel is effectief en gaat niet verder dan noodzakelijk is om het doel te bereiken, zij is niet disproportioneel ten opzichte van het belang van het doel (zaak C-55/94, Gebhard).
- Legitieme doelen kunnen objectief gerechtvaardigde beleidsdoelstellingen zijn. Voorbeelden hiervan zijn consumentenbescherming en milieubescherming. De doelstellingen mogen echter niet protectionistisch zijn; een rechtsregel die goederenimport moeilijker maakt, kan niet worden gerechtvaardigd door te stellen dat het doel van de regel de bescherming van de nationale industrie was. Een regeling die het moeilijker maakt voor buitenlandse werknemers om een baan te krijgen, kan niet worden gerechtvaardigd door de doelstelling van terugdringen van werkloosheid onder nationale burgers. Doelstellingen mogen ook niet alleen economisch zijn. Een lidstaat mag een vrijheid niet beperken alleen om geld te sparen (zaak C-158/96, Kohll).
 - Een ‘maatregel’ is doorgaans een regeling, wet of handeling van de regering of een publieke instelling. Het kan echter ook om een maatregel van een privaat orgaan gaan als:
 - dat private orgaan een economische sector reguleert; de wielerbond Union Cycliste Internationale stelde regels die alle professionele wielrenners moesten volgen als ze mee wilden doen aan wedstrijden. Hoewel het ging om een non-gouvernementele regeling, viel zij onder art. 45 en 56 (zaak 36/74, Walrave en Koch);
 - het private orgaan door de staat is uitgerust met quasi-publieke bevoegdheden zodat het als een onderdeel van het openbaar gezag kan worden beschouwd: de Royal Pharma-

ceutical Society reguleerde de verkoop van geneesmiddelen in het Verenigd Koninkrijk. Het was een private organisatie, maar zij had regulerende bevoegdheid (zaak 266/87, Royal Pharmaceutical Society). De 'buy Irish'-campagne tegen buitenlandse producten werd formeel gezien geregeld door een privaat marktorgaan, maar dit orgaan werd betaald en gestuurd door de staat (zaak 249/81, Commissie tegen Ierland).

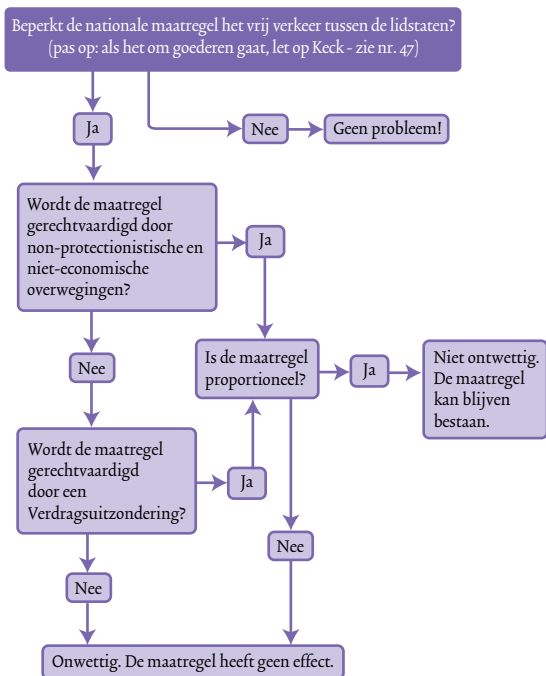
Zaak C-341/05 Laval, zaak C-438/05 Viking Line

Scandinavische vakbonden ondernamen actie om te voorkomen dat bedrijven in hun land gebruikmaakten van goedkope werknemers van elders in de Unie. De regels van vrij verkeer van diensten waren van toepassing op de vakbonden, omdat er anders een te groot risico zou zijn dat de acties van niet-gouvernementele organisaties het vrije verkeer zouden blokkeren. Het lijkt er dus op dat alle private organisaties die feitelijk vrij verkeer verhinderen, onderworpen zijn aan de Verdragsartikelen. Echter, deze arresten zijn zeer omstreden, en het is niet duidelijk in hoeverre zij voor het vrije verkeer van goederen gelden.

- Als het betreffende beleidsterrein is geharmoniseerd door EU-regelgeving, zal het niet mogelijk zijn nationale maatregelen te rechtvaardigen: in zaak 120/78, Cassis de Dijon werd door Duitsland beweerd dat het noodzakelijk was om nationale regels omtrent alcoholpercentages van dranken te hebben om de consument te beschermen. Nu bestaat er EU-regelgeving met betrekking tot alcoholpercentages in dranken. Het was voor Duitsland niet langer mogelijk om dit argument te gebruiken. De gedachte is dat harmonisatie een Europees raamwerk schept en de noodzaak voor nationale regelgeving wegneemt.

- Het Werkingsverdrag is niet van toepassing op volledig interne gevallen. De zaak moet een grensoverschrijdend element bevatten. Een Nederlands staatsburger kan in Nederland niet terugvallen op dezelfde rechten die gelden voor werknemers van elders (gevoegde zaken 35 en 36/82, Morson en Jhanjan). Anderzijds, als hij het Unierecht om elders in de Unie te werken heeft gebruikt en bij terugkeer problemen ondervindt als gevolg van zijn buitenlandse werk, dan kan het Werkingsverdrag op hem van toepassing zijn.

Figuur 6 Vrij verkeer



46 Goederen: kwantitatieve beperkingen

Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen (hierna: 'MGW') zijn tussen de lidstaten verboden (art. 34 VWEU).

Kwantitatieve beperkingen

Een kwantitatieve beperking is een regel die de hoeveelheid goederen die geïmporteerd mag worden, beperkt. Hieronder valt ook een totaal invoerverbod.

MGW

Een maatregel van gelijke werking is een maatregel die import niet beoogt te beperken, maar die wel dat effect heeft.

Let op! Discriminerende belastingen en douaneheffingen vallen hier niet onder. Hoewel zij de import beperken, vallen ze niet onder art. 34 omdat ze onder art. 30 en 110 vallen.

Wat voor soort regels zijn MGW's?

- Iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, is een MGW (zaak 8/74, Dassonville).
- Echter, als de regeling op gelijke wijze toepasselijk, gerechtvaardigd en proportioneel is, mag ze van kracht blijven. Deze uitzondering staat niet in art. 34, en niet in art. 36 (niet in het Verdrag dus), maar werd door het Hof ontwikkeld in zaak 8/74, Dassonville, en bevestigd in zaak 120/78, Cassis de Dijon.

Voorbeeld: regels die onderscheid maken

- Dassonville: in deze zaak moest alle geïmporteerde sterkedrank een certificaat hebben waaruit bleek dat deze echt was. Deze last rustte niet op binnenlandse producten. Dus moest geïmporteerde drank aan een extra eis voldoen en werd duurder, waardoor het waarschijnlijk was dat er minder werd geïmporteerd.
- In zaak 207/83, Commissie tegen VK, werd beslist dat een regel die eiste dat op alle goederen het land van herkomst moest worden aangegeven, een MGW was. Volgens het Hof konden consumenten hierdoor lokale goederen kiezen, waardoor deze bevoordeeld werden en import belemmerden.

Voorbeeld: productvoorschriften zonder onderscheid

- De regel uit zaak 120/78, Cassis de Dijon bepaalde dat alle in Duitsland verkochte vruchtenlikeur een minimaal alcoholpercentage moet hebben. Dit hield Franse likeuren, die normaal gesproken met een lager alcoholpercentage werden bereid, buiten de deur.
- Dit was een voorschrift dat zonder onderscheid op alle producten van toepassing was. Dit zijn regels die betrekking hebben op het produceren en het in de handel brengen van producten die zowel voor binnenlandse als voor buitenlandse producten gelden.
- Maar, het Hof overwoog dat dergelijke regels ook MGW's kunnen zijn. Zij moeten gerechtvaardigd én proportioneel zijn. Zijn ze dat niet, dan zijn het MGW's en dus illegaal.
- In dit geval voerde de Duitse regering aan dat de regeling gerechtvaardigd was voor de bescherming van de consument en de volksgezondheid. Het Hof overwoog dat de doelstelling acceptabel was, maar dat de maatregel disproportioneel was:

het zou minder ingrijpend zijn om alcoholpercentages gewoon op het etiket aan te geven.

Enkele belangrijke ideeën

Wederzijdse erkenning

Goederen die in een bepaalde lidstaat gemaakt worden, moeten in andere lidstaten verkocht kunnen worden, tenzij er een goede reden is om dit niet toe te staan. De lidstaten moeten elkaars goederen als toereikend accepteren. Wederzijdse erkenning is een algemeen toepasselijk beginsel, het kan ook worden gebruikt voor diensten.

Dubbele last

Als lidstaten verschillende standaarden voor producten hebben, moet een producent voldoen aan twee regelingen – die van zijn eigen land en die van het land waarnaar hij exporteert. Dit betekent extra kosten, wat hem in een nadelige positie brengt ten opzichte van een producent in het land van bestemming. Dus maatregelen zonder onderscheid kunnen ook discriminerend zijn.

Voorbeeld: maatregelen die gebruik van producten verbieden

- In zaak C-110/05 Commissie tegen Italië was het verboden om aanhangwagens achter een brommer te gebruiken. In werkelijkheid maakte deze regel import en verkoop van voor brommers bedoelde aanhangwagens economisch onaantrekkelijk. Het Hof vond dat de regel een MGW was in de zin van Dassonville. Omdat het een maatregel zonder onderscheid was, kon deze in stand blijven omdat het voldoende gerechtvaardigd was op basis van verkeersveiligheid.

Verkoopmodaliteiten

- Verkoopmodaliteiten zijn geen MGW's, en geen beperkingen (of belemmeringen) van het vrij verkeer in de zin van het Verdrag, mits zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten en mits die bepalingen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers die binnen de lidstaat actief zijn (zaak C-267/91, Keck).
 - Een verkoopmodaliteit is een regel die betrekking heeft op de wijze van verkopen van een bepaald product, zoals regels omtrent openingstijden van winkels, prijzen, arbeidsrechten van winkelpersoneel, advertenties, enzovoort.
 - Het verschil tussen Cassis-achtige productvoorschriften en verkoopmodaliteiten: productvoorschriften eisen dat er inhoudelijke veranderingen worden aangebracht op het product of zijn verpakking voordat het verkocht kan worden (zaak C-368/95, Familiapress).

Waarom? Keck bepaalde dat verkoopmodaliteiten de toegang tot de markt niet volledig blokkeren en dat ze de toegang voor buitenlandse goederen niet meer beperken dan voor binnenlandse. Daarom zijn het geen MGW's. Belangrijk is dat het effect normaal gesproken klein is en dat het geen onderscheid maakt.

- Verkoopmodaliteiten discrimineren soms echter wel: de Zweedse wet verbood het adverteren met producten met alcohol. Hierdoor werd het voor importeurs moeilijk om mensen te laten wennen aan nieuwe soorten drank, waardoor de wet voor geïmporteerde drank nadeliger was dan voor lokale, die niet meer hoefden te adverteren (zaak C-405/98, Gourmet International). De regel

leidde tot gelijkheid in rechte (formeel gelijke toepassing), maar tot feitelijke ongelijkheid. Het was een MGW.

Hoe problemen rond art. 34 VWEU op te lossen?

1. Stel vast om welke nationale maatregel het gaat.
2. Is de maatregel gelijkelijk van toepassing? Zo niet, probeer de regel dan onder een art. 36 VWEU-uitzondering te brengen. Is dit niet mogelijk, dan is de maatregel ongeldig.
3. Als de regel gelijkelijk van toepassing is, kijk dan of het een verkoopmodaliteit betreft of een productregel.
4. Als het een verkoopmodaliteit betreft, heeft de maatregel dan zowel feitelijk als rechtelijk een gelijke uitwerking? Zo ja, dan valt de maatregel buiten de werking van art. 34 VWEU en kan hij blijven bestaan. Zo niet, is de maatregel gerechtvaardigd en proportioneel?
5. Als het een productregel betreft, kijk dan of de maatregel gerechtvaardigd en proportioneel is, of de maatregel binnen een art. 36 VWEU-uitzondering kan worden gebracht en gerechtvaardigd en proportioneel is.

47 Uitvoerbeperingen

Art. 35 VWEU verbiedt kwantitatieve uitvoerbeperingen en maatregelen van gelijke werking.

- Deze bepaling wordt anders en minder ruim geïnterpreteerd dan art. 34 VWEU.
- Hieronder vallen:
 - voorschriften met andere of extra voorwaarden voor uitvoer; en

- voorschriften die gelijkkelijk van toepassing zijn op producten bestemd voor uitvoer en voor producten bestemd voor de nationale markt, maar een meer negatief effect hebben op het verkoop van producten bestemd voor uitvoer.

Zaak C-205/07 Gysbrechts

In België was het niet toegestaan voor een internetwinkel betaling vooraf te eisen van de koper. Er was dus een risico van niet-betaling. De regel was van toepassing op alle verkopen, dus ongeacht de vraag of de koper zich in België of een andere lidstaat bevond. Echter, het was veel makkelijker voor een Belgisch bedrijf stappen tegen een wanbetaler in België te nemen dan tegen iemand over de grens. De regel, gelijk van toepassing, had dus een niet-gelijk feitelijk effect op verkoop op de nationale markt en verkoop naar het buitenland.

48 Uitzonderingen op art. 34 en 35 VWEU

Art. 36 VWEU: een lidstaat mag kwantitatieve beperkingen, of MGW's, opleggen als deze gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van:

Openbare zedelijkheid

Import van pornografische artikelen naar het Verenigd Koninkrijk werd verboden (zaak 34/79, Henn en Darby).

Openbare orde, openbare veiligheid

De vitale belangen van de staat. Olieverwerkende bedrijven moesten een bepaalde hoeveelheid olie kopen van de Ierse staatsraffinaderij. Dit beperkte de import, maar was noodzakelijk om de raffinaderij draaiende te houden. Volgens de Ierse regering vereiste de openbare

veiligheid dat het land minstens een olieraffinaderij behield, om niet volledig afhankelijk te worden van buitenlandse aanvoer (zaak 72/83, Campus Oil).

Gezondheid en leven van personen, dieren of planten

De Nederlandse regering weerde de import van producten waaraan vitaminen waren toegevoegd, omdat dit slecht voor de gezondheid zou zijn. De wetenschappelijke meningen hierover liepen uiteen, maar de Nederlandse zienswijze was een redelijke, waardoor het Hof het toestond (zaak 172/84, Sandoz).

Het is bijzonder, en nogal ouderwets, dat het milieu niet expliciet in art. 36 staat. In zaak C-379/98 PreussenElektra accepteerde het Hof dat de wens een nationale duurzame energieopwekking te steunen een beperking op de invoer van elektriciteit (dus de invoer van goederen) kon rechtvaardigen, gezien het belang van de strijd tegen klimaatverandering. Het leek alsof het Hof vond dat dit doel binnen art. 36 viel. Verder heeft het Hof de bescherming van biodiversiteit ook in acht genomen onder deze noemer (zaak C-67/97, Bluhme).

Nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit

Een verbod op het uitvoeren van kunstschaten is toegestaan als het verbod nodig is om cultureel of wetenschappelijk verlies voor het land te voorkomen.

Strikte uitzonderingen

Alle uitzonderingen worden strikt geïnterpreteerd, omdat ze afwijkingen vormen op een fundamentele vrijheid (zaak 41/74, Van Duyn).

- Geen 'willekeurige discriminatie' (art. 36 VWEU)

Als het toegestaan is een product in een land te produceren, is het niet mogelijk de import van zo'n product te verbieden (zaak 121/85, Conegate).

– Niet waar er geharmoniseerd is

Als er op een bepaald gebied door de Unie geharmoniseerd is, komt men aan een beroep op art. 36 VWEU niet meer toe (zaak 172/84, Sandoz).

49 Vrij verkeer van werknemers

Volgens art. 45 VWEU is het verkeer van werknemers binnen de Unie vrij. Dit wordt uitgewerkt in Verordening 1612/68, wat de belangrijkste bron is van rechten van werknemers.

50 Definitie van werknemer

Een ieder die:

- gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt (zaak 66/85, Lawrie-Blum); en
- reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht (zaak 53/81, Levin).
 - Het doet er niet toe of er een formeel arbeidscontract is (zaak 196/87, Steymann).
 - Het doet er niet toe of de persoon minder verdient dan het sociale bijstandsniveau (zaak 139/65, Kempf).
 - Deeltijdwerk valt hier ook onder (zaak 53/81, Levin).
 - Alleen als een persoon zo weinig werkt, of zo weinig verdient, dat zijn activiteiten 'louter marginaal en bijkomstig' zijn, valt hij niet onder het begrip werknemer (zaak 53/81, Levin). De Nederlandse regering is van mening dat ongeveer

acht uur werk per week voldoende is om een ‘werknemer’ te zijn. Hoewel dit vaak het geval mag zijn, moet toch elk geval op zichzelf worden beoordeeld.

51 Rechten van werknemers

Vrij verkeer, om te werken en om werk te vinden

- Iedere onderdaan van een lidstaat, ongeacht zijn woonplaats, heeft het recht op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten (art. 1, Verordening 1612/68).
- Hij heeft ook het recht om werk te zoeken (art. 14 lid 4(b) Richtlijn 2004/38).

Non-discriminatie

- Elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen werknemers der lidstaten is verboden (art. 45 lid 2 VWEU). Bepalingen van arbeidsovereenkomsten zijn van rechtswege nietig, voor zover daarin discriminerende voorwaarden worden vastgesteld of toegestaan ten opzichte van werknemers die onderdaan zijn van andere lidstaten (art. 7 lid 4 Verordening 1612/68).
- Voorwaarden betreffende de wegens de aard van de te verrichten arbeid vereiste talenkennis zijn toegestaan (art. 3 lid 1 Verordening 1612/68).
- Werknemers hebben recht op gelijke ‘sociale voorwaarden’ (art. 7 Verordening 1612/68). Dit zijn alle voordelen die een persoon ontvangt omdat hij inwoner van een land is. Ze hoeven niet verbonden te zijn met het werk (zaak 32/75, Cristini). Hieronder kunnen ook vervoerskortingen, toegang tot vrijetijdsvoorzieningen, enzovoort vallen.

Andere rechten

Een werknemer of werkzoekende is ook een Unieburger en heeft als zodanig andere rechten en rechten betreffende zijn familie (zie Burgerschap, hoofdstuk VII ‘Burgerschap’).

52 Non-discriminatoire beperkingen op het vrije verkeer van werknemers

Zaak C-415/93, Bosman

De transferregels voor voetballers waren non-discriminatoire, maar ze maakten het voetballers wel moeilijk om van de ene naar de andere club te gaan. De heer Bosman wilde van zijn Belgische naar een Franse club, maar de Belgische club stond dit niet toe. Volgens het Hof was dit een belemmering van het vrije verkeer, in strijd met art. 45 VWEU. Belangrijke punten uit de uitspraak:

- Er was geen sprake van discriminatie. Bosman zou hetzelfde probleem hebben gehad als hij naar een andere Belgische club zou hebben willen gaan. De transferregel had echter een sterke beperking van het vrije verkeer tot gevolg, en zou het grensoverschrijdend verkeer kunnen beïnvloeden, waardoor de regel niet toegestaan was.
- De niet-toegestane regel werd niet opgesteld door de regering maar door de internationale voetbalorganisatie UEFA. Wanneer een privaatrechtelijke organisatie een deel van het economische leven reguleert, is zij ook gebonden aan art. 45 VWEU (zie ook zaak 36/74, Walrave en Koch).

53 Uitzonderingen op art. 45 VWEU

Overheidsdienst

- Het vrije verkeer van werknemers is niet van toepassing op 'betrekkingen in overheidsdienst' (art. 45 lid 4 VWEU).
- Hieronder vallen alleen betrekkingen die een speciale loyaliteitsband met het land vereisen, bijvoorbeeld rechters, politiemannen, soldaten, ambtenaren op een beleidsmakend niveau en belastingontvangers. Andere mensen die voor de staat werken, zoals leraren, verpleegkundigen, artsen en ambtenaren op een lager niveau, vallen hier niet onder (zaak 149/79, Commissie tegen België).

Openbare orde, veiligheid en volksgezondheid

Lidstaten mogen wegens redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid uitzondering maken op het vrije verkeer van werknemers (art. 45 lid 3 VWEU, geïnterpreteerd in Richtlijn 2004/38). Deze uitzonderingen worden strikt uitgelegd. Zie (hoofdstuk VII 'Burgerschap') voor uitleg en voorbeelden.

54 Vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging

- Sinds eind 2009 is de Dienstenrichtlijn van groot belang voor het vrij verkeer van diensten en vestiging. Echter, de Verdragsregels blijven van toepassing, of naast de Dienstenrichtlijn, of op situaties waarop de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is. De nrs. 54-58 beschrijven de Verdragsregels, en nr. 59 de Richtlijn.
- Beperkingen op het vrije verkeer van diensten zijn verboden (art. 56 VWEU).

Alleen ‘economische’ diensten

Diensten dienen ‘gewoonlijk tegen vergoeding’ te geschieden om onder art. 56 VWEU te vallen. Gratis openbaar onderwijs valt daar bijvoorbeeld niet onder (zaak 263/86, Humbel).

‘Diensten’ is een begrip van Unierecht

Als de verlening van een dienst in een staat is verboden (bijv. loterijen, zaak C-275/92, Schindler; abortus, zaak C-159/90, Grogan), dan belemmert dit de toepassing van art. 56 VWEU niet, indien die dienstverlening is toegestaan in andere lidstaten. Het verbod moet daarom gerechtvaardigd en proportioneel zijn (zaak C-275/92, Schindler).

De drie situaties bij het verlenen van diensten

Art. 56 VWEU betreft het vrije verkeer van:

1. *de verleners van diensten*, bijvoorbeeld de vrijheid van een individu of een bedrijf om naar een andere lidstaat te gaan om daar diensten aan te bieden aan anderen. Echter, alleen als het gaat om dienstverleners die ook Unieburger zijn;
2. *de ontvangers van diensten*, bijvoorbeeld de vrijheid van een individu om naar een andere lidstaat te gaan om daar bepaalde diensten te ontvangen (zaak 286/82, Luisi en Carbone). Echter, dit geldt slechts indien de ontvanger van de diensten een Unieburger is;
3. *de diensten zelf*, bijvoorbeeld de vrijheid om diensten over de grens te verlenen via telefoonlijnen, via internet, of via radio en televisie, waarbij zowel verlener als ontvanger van de diensten in zijn moederland blijft (zaak C-17/00, De Coster).

55 Diensten en non-discriminatie

Iemand die onder art. 56 VWEU valt, als een ontvanger of verlener van diensten, kan een beroep doen op art. 18 VWEU, het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Zodoende:

- Toeristen betalen tijdens hun vakantie voor hotels en restaurants, ze zijn ontvangers van diensten. Er mag daarom geen discriminatie plaatsvinden tegen hen middels bijvoorbeeld toegangsprijzen voor musea (zaak C-45/93, Commissie tegen Spanje; in Spanje golden kortingen voor personen met de Spaanse nationaliteit) of middels juridische procedures (zaak 186/87, Cowan; de Franse regering voorzag in compensatie voor slachtoffers van een misdrijf die de Franse nationaliteit bezaten, maar niet voor buitenlandse slachtoffers. Cowan werd in elkaar geslagen en beroofd tijdens een vakantie in Parijs) of via enige andere wijze.
- Dienstverleners hebben recht op gelijke behandeling, bijvoorbeeld als zij bij een woningbouwcoöperatie willen huren (zaak 63/86, Commissie tegen Italië).

56 Het recht van vestiging

Beperkingen op het recht van vestiging van burgers van lidstaten zijn verboden (art. 49 VWEU). Het gaat hier om vrije ondernemers, bedrijven en mensen met vrije beroepen (die geen werknemer zijn). Hun recht van vestiging mag niet worden beperkt als zij zich in een andere lidstaat willen vestigen.

De rechten van gevestigde personen en gevestigde verleners en ontvangers van diensten

Gevestigde personen, verleners en ontvangers van diensten zijn ook Unieburgers. Als zodanig hebben zij verblijfsrechten en familierechten (zie hoofdstuk VII ‘Burgerschap’).

Het verschil tussen het recht van vestiging en het vrije verkeer van diensten

Een gevestigd persoon heeft zijn basis in een staat. Een verlener van diensten bezoekt de staat slechts.

De belangrijkste manier om ze te onderscheiden is door te kijken hoe lang ze ergens verblijven. Permanent verblijf = vestiging. Tijdelijk verblijf = diensten.

Als een persoon herhaaldelijk reist om diensten te verlenen, kan hij gevestigd zijn. Factoren die van belang zijn, zijn hoe vaak en hoe lang hij elke keer verblijft en hoe regelmatig zijn bezoeken zijn. Een andere factor betreft de vraag of hij enige infrastructuur ter plaatse heeft. Een kantoor en persoon kunnen duiden op vestiging, hoewel dit niet noodzakelijk is (zaak C-55/94, Gebhard).

Het verschil tussen diensten en goederen

Goederen zijn stoffelijk. Diensten zijn niet stoffelijk. Dus een e-book is een dienst. Elektriciteit is echter een goed (zaak C-379/98, PreussenElektra).

Verleners van diensten moeten vrijer zijn

Verleners van diensten kunnen niet onderhevig zijn aan alle beperkingen die voor gevestigde personen gelden. Anders zou het onderscheid geen belang hebben. In zaak C-76/90, Säger, wilde de Duitse regering al diegenen die diensten aanboden met betrekking tot octrooien, onderwerpen aan een registratieschema, zelfs diegenen

die deze diensten vanuit het buitenland leverden. Dit was disproportioneel.

57 De aard van een beperking van diensten/vestiging

- Elke nationale maatregel die het verkeer van diensten of zelfstandige ondernemers ‘verhindert of minder aantrekkelijk maakt’ kan een beperking zijn, als zij niet gerechtvaardigd en proportioneel is (zaak C-55/94, Gebhard).
 - Dit geldt ook voor rechtspersonen die zich willen vestigen in een andere lidstaat of en nevenvestiging willen openen in een andere lidstaat (zaak C-210/06, Cartesio).
- Voorbeelden hiervan zijn een regel dat uitzendbureaus een vergunning moeten hebben (Webb) of dat advocaten niet in een gerechtelijke procedure kunnen optreden als ze geen kantoor in de betreffende lidstaat hebben (zaak 33/74, Van Binsbergen) of dat een medische behandeling in het buitenland alleen wordt vergoed door de verzekering als zij in de lidstaat algemeen geaccepteerd is en niet binnen een redelijke termijn in eigen land kan worden verkregen (zaak C-157/99, Geraets-Smits).
- Andere voorbeelden van beperkingen zijn regels betreffende kwalificaties/titels en het voldoen aan lokale beroepsregels en -vereisten. Bijvoorbeeld een regel dat alleen diegenen met een Franse rechtentitel in Frankrijk een advocatenpraktijk kunnen uitoefenen (zaak 71/76, Thieffry) of een regel dat advocaten die gevestigd zijn in Parijs niet elders een kantoor mogen hebben (zaak 107/83, Klopp).
- Als lidstaten dergelijke regels toepassen, moeten zij rekening houden met buitenlandse titels en beroepservaring, en beoordelen of deze gelijkwaardig zijn aan hun eigen vereisten (zaak

340/89, Vlassopoulou). Alleen indien er aanzienlijke verschillen bestaan, kunnen ze beperkingen opleggen. Gedetailleerde regels omtrent titels zijn vastgelegd in de Richtlijnen 89/48 en 92/51.

Onthoud: de beperking moet gerechtvaardigd en proportioneel zijn.

Regels die het verkeer beperken, mogen slechts worden opgelegd aan verleners van diensten en gevestigde personen indien zij objectief gerechtvaardigd en proportioneel zijn (zaak C-55/94, Gebhard).

58 Verdragsuitzonderingen op art. 49 en 56 VWEU

- Lidstaten mogen afwijken van deze artikelen uit hoofde van openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (art. 52 en 62 VWEU). Dezelfde beginselen zijn van toepassing als bij werknemers (zie nr. 45).
- Art. 49 en 56 VWEU zijn niet van toepassing op de uitoefening van ‘openbaar gezag’ (art. 51 VWEU). Dit artikel moet op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd als art. 45 lid 4 VWEU (zie nr. 45).

59 De Dienstenrichtlijn

- Richtlijn 2006/123 (betreffende diensten op de interne markt) moest geïmplementeerd worden voor 28 december 2009. De richtlijn gaat in feite niet alleen over dienstverlening, maar ook over vestiging, en over de bestuurlijke formaliteiten van toepassing op dienstverleners en personen die zich in een ander land willen vestigen.

Vestiging in Richtlijn 2006/123

- De richtlijn heeft voorbeeldlijsten van nationale maatregelen en eisen betreffende vestiging. Er is een lijst van verboden eisen en een lijst van eisen die geëvalueerd moet worden. Laatstgenoemde eisen moeten niet-discriminerend, gerechtvaardigd en proportioneel zijn (hoofdstuk III Richtlijn 2006/123).
- Verboden eisen zijn bijvoorbeeld (art. 14 Richtlijn 2006/123):
 - nationaliteitseisen voor de eigenaar van een bedrijf;
 - een verbod op het hebben van vestigingen in meerdere lidstaten of het inschrijven bij beroepsregisters in meerdere lidstaten;
 - beperkingen op de locatie van de hoofdkantoor – bijvoorbeeld een verplichting om de hoofdvestiging in Nederland te hebben;
 - de betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers, ook binnen raadgevende organen, bij het verlenen van vergunningen.
- Eisen die geëvalueerd moet worden, zijn bijvoorbeeld (art. 15 Richtlijn 2006/123):
 - eisen dat een dienstverlener een bepaalde rechtsvorm heeft;
 - vaste minimum en/of maximum tarieven;
 - beperkingen op vestiging op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters.
- De richtlijn geeft ook een uitgebreid kader voor het verlenen van vergunningen. Als een lidstaat aan mensen die zich willen vestigen een vergunningseis oplegt, dan moeten de verplichting tot een vergunning en de formaliteiten eromheen voldoen aan de eisen in art. 9 tot en met 13 van Richtlijn 2006/123.

Dienstverlening in Richtlijn 2006/123

- Lidstaten mogen dienstverlening op hun grondgebied door buitenlandse dienstverleners niet afhankelijk stellen van eisen, behalve als die eisen nodig zijn voor openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of bescherming van het milieu (art. 16 Richtlijn 2006/123).
- Andere rechtvaardigingen voor eisen betreffende dienstverlening zijn niet meer acceptabel, in tegenstelling tot de jurisprudentie tot nu toe, die alle redelijke rechtvaardigingen accepteert (zie nr. 57). Art. 16 Richtlijn 2006/123 maakt het dus moeilijker voor lidstaten om dienstverlening op hun grondgebied te beperken of controleren.

‘Country of origin’-principe: elke dienstverlener moet voldoen aan de regels betreffende zijn activiteiten in zijn land van vestiging (thuisland). Volgens art. 16 hoeft hij niet ook te voldoen aan de regels op dit gebied in andere landen waar hij diensten verleent. Als dat nodig was, zou hij aan veel verschillende nationale regels moeten voldoen, en internationale dienstverlening zou erg moeilijk zijn. Dit is het zogenoemde ‘country of origin’-principe. Dit principe is controversieel, omdat het betekent dat buitenlandse dienstverleners niet hoeven te voldoen aan alle wetten van de landen waar zij diensten leveren. Sommigen vinden dit oneerlijke concurrentie en schadelijk voor de consument. Anderen zeggen dat het goed is voor de economie, omdat het dienstverlening eenvoudiger maakt.

Bestuurlijke vereenvoudiging in Richtlijn 2006/123

- Lidstaten moeten ook alle formaliteiten voor dienstverlening of vestiging simpel en toegankelijk maken. Het moet mogelijk zijn om alle procedures te doen via internet, en via één enkel loket (hoofdstuk II Richtlijn 2006/123).

Bescherming van de consument

- Dienstverleners moeten veel informatie beschikbaar stellen aan hun klanten, bijvoorbeeld over prijzen, garanties en kwalificaties (hoofdstuk V Richtlijn 2006/123).

Toepassingsbereik van Richtlijn 2006/123 en relatie tot het Verdrag

- Er zijn veel uitzonderingen op de richtlijn en veel diensten vallen buiten het toepassingsbereik (bijv. gezondheidsdiensten, gokken, financiële diensten) (vooral in hoofdstuk I Richtlijn 2006/123).
- Waar de richtlijn niet van toepassing is, blijven de Verdragsartikelen gewoon van toepassing, zoals beschreven in de vorige paragrafen.

60 Vrij verkeer van kapitaal

- Beperkingen op het vrije verkeer van kapitaal zijn verboden door art. 63 VWEU:
 - tussen lidstaten;
 - tussen lidstaten en derde landen.
- Kapitaal houdt alle valuta in en andere betaalmiddelen of waardepapieren (bijv. obligaties of aandelen).
- Dit doet niets af aan het recht van lidstaten om:
 - de bepalingen van hun belastingwetgeving toe te passen die een onderscheid maken tussen belastingbetalers naar hun vestigingsplaats of plaats waar hun kapitaal wordt belegd (art. 6 lid 1 VWEU);
 - maatregelen te nemen om overtredingen van nationale wet- en regelgeving tegen te gaan, zoals het toezicht op banken

- of procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid (art. 65 lid 1 VWEU);
- maatregelen te nemen die zijn gerechtvaardigd uit hoofde van openbare orde of openbare veiligheid;
 - beperkingen op te leggen aan het recht van vestiging welke verenigbaar zijn met het Verdrag (art. 65 lid 2 VWEU).
- Geen van de hiervoor genoemde maatregelen zal worden toegestaan als ze leidt tot 'willekeurige discriminatie' (art. 65 lid 3 VWEU). Dat betekent dat ze gerechtvaardigd en proportioneel moet zijn: de beperking mag niet verder gaan dan noodzakelijk is.

Vrijwaringsmaatregelen

Als kapitaalbewegingen van en naar derdelanden ernstige moeilijkheden veroorzaken of dreigen te veroorzaken, kan de Raad vrijwaringsmaatregelen nemen voor een periode van maximaal zes maanden indien deze maatregelen strikt noodzakelijk zijn (art. 66 VWEU).

Machtiging in plaats van een verbod

Zaak C-165/94, Sanz de Lera

Een Spanjaard werd gearresteerd omdat hij een grote hoeveelheid valuta probeerde het land uit te voeren. Er gold een beperking op de hoeveelheid geld die geëxporteerd mocht worden. Het doel van de regel was bestrijding van de misdaad en van opbrengsten uit criminele activiteiten. De regel was disproportioneel: de Spaanse regering kon deze misdaad eveneens bestrijden door het verkrijgen van een machtiging voor grote exporten verplicht te stellen, in plaats van deze te verbieden.

Beperkingen ten aanzien van investeringen zijn beperkingen van het kapitaalverkeer

Zaak C-302/97, Konle

Buitenlanders die in Oostenrijk land wilden kopen, moesten aantonen dat ze daar gingen wonen en dat er geen sprake was van een tweede huis. Deze maatregel was bedoeld om leegloop/ontvolking van het platteland te voorkomen. De maatregel was onwettig: beperkingen op investeringen zijn beperkingen op het kapitaalverkeer: ze mogen daarom niet discriminerend zijn en moeten gerechtvaardigd en proportioneel zijn. Deze regel discrimineerde klaarblijkelijk tegenover buitenlanders.

De 'Golden Shares'-zaken

Waar de regering vasthoudt aan het specifieke recht om geprivatiseerde ondernemingen te controleren is dit een inbreuk op het vrij verkeer van kapitaal. Er zijn vele zaken geweest over zulke 'golden shares'. In Frankrijk, bijvoorbeeld, was een nationale oliemaatschappij geprivatiseerd, maar voor de verwerving van een bepaalde hoeveelheid aandelen was een goedkeuring van de minister van Economische Zaken vereist. Het doel, bescherming van de nationale strategische belangen, was gerechtvaardigd, maar de daartoe gebruikte middelen waren te vaag geformuleerd en te breed zodat het niet proportioneel was (zaak C-483/99, Commissie tegen Frankrijk).

IX Mededinging en harmonisatie in het Werkingsverdrag

61 Inleiding

Titel VII van het Werkingsverdrag bevat de regels over mededinging en harmonisatie van de wetten en bestuurspraktijken van de lidstaten. Tot het Verdrag van Lissabon bepaalde art. 3 lid 1 onder g EG dat het optreden van de Gemeenschap ‘een regime [omvat] waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst’ terwijl (h) voorschreef dat de Gemeenschap nationale wetgevingen nader tot elkaar zal brengen in de mate waarin dit noodzakelijk is voor de gemeenschappelijke markt. Deze twee beleidsterreinen noemen we respectievelijk: mededingingsrecht en harmonisatie. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het begrip ‘gemeenschappelijke markt’ vervangen door interne markt, en bepalen art. 3 en 4 VWEU dat de Unie een beleid voor de totstandbrenging van de interne markt kent. Het geschrapte art. 3(1)(g) EG is via Protocol Nr. 27 nog steeds relevant.

62 Het EU-mededingingsrecht

Vijf instrumenten van mededingingsbeleid

- Kartelverbod (art. 101 VWEU) dat mededingingsvervalsende afspraken verbiedt.
- Verbod op misbruik van een machtspositie (art. 102 VWEU).
- Verbod op fusies die tot een machtspositie leiden (concentratiecontroleverordening).

- Verbod op overheidssteun die de mededinging vervalst (art. 107 VWEU).
- Verbod op overheidsingrijpen dat de mededinging vervalst, bestaande uit:
 - de nuttig effectregel (art. 4(3) VEU (Unietrouw) jo. 101 VWEU); en
 - regels voor publieke ondernemingen (art. 106 VWEU).

Het kartelverbod

Kort gezegd verbiedt art. 101 lid 1 VWEU alle samenwerking tussen ondernemingen die de mededinging op de interne markt vervalst en van invloed is op de handel tussen de lidstaten.

De volgende *vier elementen* van art. 101 VWEU zijn van bijzonder belang.

1. Het moet gaan om samenwerking tussen *ondernemingen*.
 - Het begrip onderneming is in de rechtspraak ruim uitgelegd en omvat iedere entiteit die een *economische activiteit* uitoefent (zaak C-41/90, Höfner).
 - Aan deze definitie is inherent dat bepaalde activiteiten, zoals typische overheidstaken als controle van het luchtruim (zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft) of taken met een zeer grote mate van solidariteit (zaak C-244/99, FFSA), niet-economisch zijn.
 - De instellingen die een niet-economische activiteit uitoefenen zijn voor wat betreft die activiteit geen onderneming en vallen daarvoor niet onder de mededingingsregels.
2. Er moet sprake zijn van *samenwerking* in de vorm van:
 - een overeenkomst; of
 - een besluit van een ondernemersvereniging; of

- een onderling afgestemde feitelijke gedraging.

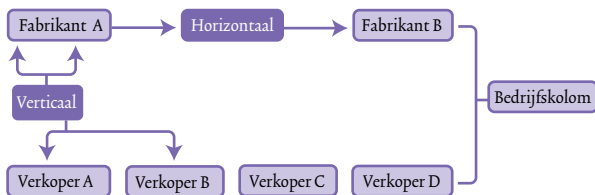
Ook deze begrippen worden ruim uitgelegd door het Hof, zodat ook enkele wilsovereenstemming al voldoende is om te spreken van een overeenkomst.

Zo zal de mondelinge afspraak van twee directeurs op de vrijdagmiddagborrel van de golfclub om de prijzen te gaan verhogen een overeenkomst in de zin van art. 101 lid 1 VWEU opleveren. Wanneer de fabrikanten het niet direct zelf besluiten maar de prijsverhoging regelen via een bindend advies van de branchevereniging, dan zal dit een besluit van een ondernemersvereniging opleveren. Wanneer de fabrikanten elkaar niet spreken maar van elkaar weten dat de ander zal volgen als de een de prijs verhoogt, kun je spreken van een onderling afgestemde feitelijke gedraging als dit daadwerkelijk gebeurt.

3. De samenwerking moet de *mededinging beperken, verhinderen of vervalsen*.

Daarbij is het van belang om te letten op de relatie tussen de partijen bij de samenwerking.

Figuur 7 Samenwerkingsrelatie tussen partijen



Voorbeeld. Stel dat het schema hiervoor zich afspeelt op de markt voor spijkerbroeken. Een afspraak tussen twee fabrikanten, bijvoorbeeld Levi's en Diesel, om de prijzen te verhogen zal een horizontale afspraak opleveren. Dit is een bijzonder schadelijke afspraak die vrijwel altijd negatieve gevolgen zal hebben voor de consumenten en wordt daarom zelden toegestaan door het mededingingsrecht.

Een voorbeeld van een verticale overeenkomst is wanneer Levi's distributieovereenkomsten sluit met winkels op grond waarvan zijn spijkerbroeken alleen in gespecialiseerde winkels mogen worden verkocht in verband met het 'image' van het merk. Dit is over het algemeen minder schadelijk omdat de betrokken ondernemingen (fabrikant Levi's en de verkopers) beide excessieve, voor de consument nadelige gevolgen zullen willen vermijden. Daarnaast is het bijvoorbeeld denkbaar dat de verkopers een revolutionair nieuw type spijkerbroek alleen aan de man zullen willen brengen (vanwege de extra kosten als gevolg van de extra verkoopinspanningen) indien ze zeker weten dat de klanten de broeken, na een uitgebreide voorlichting, niet kunnen kopen bij de goedkope 'spijkerbroekendiscouter'.

- Verticale afspraken leveren mededingingsrechtelijk minder problemen op dan horizontale afspraken en zullen dus eerder worden toegestaan.
- Alleen *merkbare beperkingen* van de mededinging vallen onder art. 101 lid 1 VWEU. Dit betekent dat afspraken tussen ondernemingen met een gering marktaandeel buiten het verbod zullen vallen omdat ze maar een zeer gering effect op de concurrentie zullen hebben (zaak 5/69, Völk/Vervaecke).
 - De Commissie heeft dit neergelegd in een beleidsregel op grond waarvan horizontale afspraken die niet zien op de prijzen, afzet en gebiedsbescherming niet merkbaar zullen zijn als het marktaandeel kleiner dan 10% is. Voor verticale

afspraken ligt de lat bij 15%, tenzij er sprake is van een *bundeleffect*. Bij een bundeleffect wordt de toegang tot een markt afgesloten door het naast elkaar bestaan van bundels van verticale overeenkomsten (zie zaak C-214/99, *Neste Markkinointi Oy*) en daalt de drempel naar 5%.

4. De afspraak moet *van invloed zijn op de handel tussen de lidstaten*
 - Dit criterium wordt gebruikt om het toepassingsgebied van de Europese mededingingsregels af te bakenen ten opzichte van nationaal mededingingsrecht. Volgens het Hof is een al dan niet daadwerkelijke, potentiële invloed al voldoende (gevoegde zaken 56 en 58/64, *Consten Grundig*), wat betekent dat een afspraak die het gehele grondgebied van een lidstaat bestrijkt van invloed kan zijn op de tussenstaatse handel (zaak 8/72, *VCH*). De invloed moet wel merkbaar zijn (gevoegde zaken C-295/04 t/m C-298/04, *Manfredi*).

De begrippen ‘onderneming’ en ‘invloed op de handel tussen de lidstaten’ gelden gelijkelijk voor alle bepalingen van het Europese mededingingsrecht.

- In art. 101 lid 1 VWEU staan onder a tot en met e voorbeelden van afspraken die verboden zijn.
- Afspraken in strijd met art. 101 lid 1 VWEU zijn van rechtswege nietig (art. 101 lid 2 VWEU).
- Bepaalde afspraken kunnen de mededinging beperken maar positieve effecten hebben. Daarom biedt art. 101 lid 3 VWEU de mogelijkheid om het verbod buiten toepassing te verklaren. In Verordening 1/2003 is geregeld dat iedere rechter in een lidstaat of nationale mededingingsautoriteit art. 101 lid 3 VWEU kan

toepassen als is voldaan aan alle vier voorwaarden van deze bepaling:

- De afspraak moet bijdragen aan de economische of technische vooruitgang of de verbetering van de productie of distributie.
 - Een billijk aandeel in deze voordelen moet aan de consumenten ten goede komen.
 - De afspraken mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is.
 - Er moet voldoende restconcurrentie overblijven.
- Omdat het toepassen van art. 101 lid 3 VWEU in individuele zaken een tijdrovende zaak is, bestaan zogeheten *groepsvrijstellingsverordeningen*. Op grond van deze verordeningen zijn de volgende complete categorieën van overeenkomsten die normaliter aan de eisen van art. 101 lid 3 VWEU zullen voldoen, vrijgesteld, te weten: verticale overeenkomsten in het algemeen (Verordening 330/2010), horizontale onderzoeks- en ontwikkelingsovereenkomsten (Verordening 2659/2000) en horizontale specialisatieovereenkomsten (Verordening 2658/2000).
 - Op grond van Verordening 1/2003 zal de Commissie het beleid bepalen, de uniformiteit in de toepassing van art. 101 VWEU bewaken en zich concentreren op het vervolgen van schadelijke kartels. Nationale rechters en mededingingsautoriteiten worden bevoegd om art. 101 VWEU (in zijn geheel) toe te passen.

Art. 101 VWEU in de praktijk: twee voorbeelden van toepassing

Een café-eigenaar wil van zijn bierleveringsovereenkomst af en wil overstappen naar een andere bierleverancier. Het bierleveringscontract is een verticale overeenkomst (brouwer/fabrikant en uitbater/verkoper) en kan dus in strijd zijn met art. 101 lid 1 VWEU vanwege het bundeleffect. De uitbater kan bijvoorbeeld weigeren om de rekeningen van de brouwer te betalen zodat hij voor de civiele rechter een beroep kan doen op art. 101 lid 1 en 2 VWEU. De

rechter kan op grond van de rechtstreekse werking van art. 101 lid 1 en 2 VWEU het contract nietig verklaren. Als de Commissie art. 101 lid 3 VWEU al heeft toegepast op de overeenkomst in een beschikking, dan is de rechter daaraan gebonden en kan de rechter de nietigheid niet uitspreken. Mocht de Commissie geen beschikking hebben genomen, dan kan de rechter zelf art. 101 VWEU toepassen. De uitbater die zich op art. 101 lid 1 VWEU beroept, zal moeten bewijzen dat deze bepaling van toepassing is; de brouwer zal eventueel moeten bewijzen dat aan de voorwaarden van art. 101 lid 3 VWEU is voldaan. De Commissie kan eventueel als *amicus curiae* interveniëren in de nationale procedure. Van het vonnis van de rechter moet een afschrift worden gezonden aan de Commissie (dit alles op grond van Verordening 1/2003).

Naast het geval hiervoor waarin art. 101 VWEU decentraal wordt toegepast, speelt de Commissie ook een grote rol in de toepassing van art. 101 VWEU. Een mooi voorbeeld hiervan is het kartel van fabrikanten van voorgeïsoleerde buizen voor stadsverwarming om de prijzen voor aanbestedingen kunstmatig te verhogen ('bid-rigging' net als in de Nederlandse bouwfraude). De Commissie kwam achter het bestaan van dit kartel doordat de leden van het kartel een buitenstaander uit de markt probeerden te pesten, waarop deze buitenstaander een klacht indiende bij de Commissie. De Commissie onderzocht de zaak en besloot boetes op te leggen (variërend van 70 tot 1,5 miljoen euro, Beschikking 1999/60).

Het verbod op misbruik van een machtspositie (art. 102 VWEU)

In een van de voorbeelden hiervoor werkten twee fabrikanten samen om de prijs te verhogen. Zou immers alleen Levi's zijn prijzen verhogen, dan zouden alle klanten gewoon overstappen op Diesel jeans zodat Levi's zichzelf in de vingers zou snijden. Sommige ondernemingen zijn echter zo machtig dat ze zelfstandig de mededinging

kunnen vervalsen door misbruik te maken van hun machtspositie. Dit is verboden op grond van art. 102 VWEU.

- Een machtspositie bestaat alleen op een bepaalde markt. Deze markt moet worden afgebakend.
- Een markt moet worden afgebakend in geografisch opzicht en met betrekking tot het product (27/76, United Brands).
 - De *geografische markt* omvat het gebied waarin de concurrentievoorwaarden vergelijkbaar zijn. Taalbarrières, verschillende wettelijke normen en transportkosten kunnen van invloed zijn op de geografische markt.

Praktisch bekeken: als de melk in supermarkten in de binnenstad 10% duurder is dan in de supermarkten in de buitenwijken, stap je dan op je fiets of ga je toch liever even shoppen bij de supermarkt in het centrum?

- De *productmarkt* omvat alle producten die met elkaar concurreren. Dit bekijk je allereerst vanuit consumentenperspectief. De vraag is dan welke producten vanuit het oogpunt van de consument en de producent onderling concurreren.

Praktisch bekeken: als de peren duurder worden, koop je dan appels of blijf je peren eten? Als veel consumenten bij peren blijven, zullen deze een aparte productmarkt vormen ten opzichte van appels; stappen ze gewoon over, dan zullen appels en peren, ondanks dat je ze niet met elkaar mag vergelijken, wel tot dezelfde productmarkt behoren (dit heet vraagzijdesubstitutie). Hetzelfde kun je doen voor de producenten (aanbodzijdesubstitutie): zullen de appelkwekers massaal overstappen op peren als deze duurder worden (en ze dus meer kunnen verdienen)? Waarschijnlijk niet, aangezien je niet zomaar kunt overstappen van appelbomen naar perenbomen.

- Wanneer de markt is afgebakend, kijken we naar de positie van de onderneming als voornaamste indicator van een machtspositie.

Tabel 3 Marktaandeel – machtspositie

Marktaandeel	Machtspositie?
Minder dan 25%	Hoogstwaarschijnlijk niet.
Tussen 25% en 50%	Wel als er bijkomende factoren zijn (bijv. relatieve grootte t.o.v. concurrenten, stabiel marktaandeel door de jaren heen, ruime financiële positie).
Meer dan 50%	De onderneming wordt geacht een machtspositie te hebben en kan dit vermoeden weerleggen (zaak 62/106, Akzo).
Meer dan 75%	Monopoly is uw favoriete spel en u wint altijd.

- Alleen misbruik maken van en niet enkel het hebben van een machtspositie is verboden. Er worden twee vormen van misbruik onderscheiden: uitsluitings- en uitbuitingsmisbruik.
 - Een voorbeeld van *uitsluitingsmisbruik* is bijvoorbeeld een getrouwheidskorting waarmee een afnemer wordt gebonden aan een leverancier en als gevolg waarvan concurrenten worden uitgesloten.
 - Een voorbeeld van *uitbuitingsmisbruik* is het vragen van onbillijk hoge prijzen hetgeen een uitbuiting van de afnemers inhoudt.

Art. 102 VWEU werkt rechtstreeks en kan dus behalve door de Commissie (bijv. naar aanleiding van klachten) ook door een particulier worden gehandhaafd voor de nationale rechter.

Concentratiecontrole

Wanneer een onderneming misbruik kan maken van zijn machtspositie is het eigenlijk al te laat. Omdat voorkomen beter is dan genezen, kent de VWEU een systeem van zogeheten *preventief concentratietoezicht* op grond waarvan fusies, overnames en structurele samenwerking (joint ventures) aangemeld moeten worden bij de Commissie indien de betrokken ondernemingen bepaalde omzetrempels overschrijden. Dit is neergelegd in de zogeheten Concentratiecontrole Verordening of CoVo (Verordening 139/2004, die Verordening 4064/89 vervangt). De Commissie kan de concentratie verbieden als die zou leiden tot het tot stand brengen of versterken van een machtspositie als gevolg waarvan de mededinging wordt beperkt op de gemeenschappelijke markt.

Het verbod op overheidssteun (art. 107 VWEU)

- Overheidssteun aan bepaalde ondernemingen die de mededinging vervalst, is onverenigbaar met de interne markt op grond van art. 107 VWEU voor zover deze steun een invloed heeft op de handel tussen de lidstaten. Ook hier valt weer een aantal elementen op:
 1. Er moet sprake zijn van het verlenen van steun door de *overheid*.
 - Hieronder vallen alle (ook lagere) overheidsinstellingen.
 - Ook wanneer een particuliere instantie de steun in feite uitkeert, kan dit aan de overheid worden toegerekend (zaak 78/76, Steinike en Weinlig).
 - De steun moet ten laste komen van de overheidsfinanciën (zaak C-379/98, PreussenElektra).
 2. De steunmaatregel moet *bepaalde ondernemingen of producties begunstigen*.

- Een algemene maatregel die ten goede komt aan een objectief vastgestelde groep zal geen begunstiging van bepaalde ondernemingen opleveren omdat deze niet voldoet aan het zogeheten selectiviteitsvereiste.
 - Verder moet er sprake zijn van het verlenen van een voordeel. Wanneer de overheid alleen maar geld geeft ter compensatie van extra kosten, zal er geen voordeel zijn en dus geen staatssteun (zaak C-53/00, Ferring en zaak C-280/00, Altmark trans).
3. De *mededinging vervalsen*.
- De Commissie en het Hof zijn altijd streng geweest ten aanzien van het vereiste dat de mededinging vervalst wordt. Beide gaan ze ervan uit dat een vervalsing inherent is aan het feit dat een onderneming steun ontvangt terwijl een andere onderneming daarvan verstoken blijft. Op grond van deze redenering zal er ook snel een invloed zijn op de handel tussen de lidstaten.

Voorbeelden van steunmaatregelen

- Subsidies.
 - Investerings in (noodlijdende) bedrijven die een particuliere investeerder niet zou doen.
 - Belastingverminderingen (vrijstellingen van ecotaks voor energie-intensieve bedrijven).
 - Leningen tegen niet-marktconforme voorwaarden (extreem lage rente).
- Omdat overheidssteun soms noodzakelijk is, voorziet het Verdrag in een aantal steunmaatregelen die verenigbaar zijn (art. 107 lid 2 VWEU) of die verenigbaar kunnen worden verklaard met de interne markt (art. 107 lid 3 VWEU).

- Op grond van art. 108 lid 3 VWEU moeten overheden steunmaatregelen van tevoren aanmelden bij de Commissie, die de steun dan eventueel kan toestaan.
 - Gedurende het onderzoek door de Commissie mag de steun niet worden verleend (standstill-bepaling).
 - Deze standstill-bepaling heeft rechtstreekse werking.
 - Steun die is verleend zonder dat de Commissie deze verenigbaar met de interne markt heeft verklaard, is onregelmatig verstrekt en kan worden teruggevorderd.

Overheidsingrijpen in de mededinging (art. 4 lid 3 VEU (Unietrouw) juncto art. 101 en art. 106 VWEU)

- De overheid kan de mededinging ook vervalsen of beperken door direct ingrijpen in de verhoudingen tussen de marktpartijen. Zo kan de overheid een kartelafsprake algemeen verbindend verklaren, aan een brancheorganisatie de bevoegdheid geven om tarieven af te spreken of een onderneming een uitsluitend recht geven. Omdat dit overheidsacties zijn, is art. 101 of 102 VWEU niet van toepassing.
- Deze leemte in het Verdrag is door het Hof opgevuld met de *nuttigeffectregel* (ook: ‘nieuwe norm’) van art. 4 lid 3 VWEU juncto 101 VWEU op grond waarvan het overheden niet toegestaan is om het nuttig effect aan de mededingingsregels te ontnemen door:
 - de totstandkoming van een kartelafsprake te stimuleren;
 - de werking van een kartelafsprake te versterken;
 - de bevoegdheid tot het nemen van economische interventiebesluiten te delegeren aan marktpartijen.

Zo nam de Italiaanse regering een wet aan op grond waarvan de Vereniging van Douane-expediteurs verplicht was om de tarieven voor haar leden vast

te stellen. Deze tarieven waren op grond van de wet bindend voor de leden. Volgens de Commissie en het Hof stimuleerde de Italiaanse overheid hiermee het tot stand komen van een kartelafsprake (nl. een prijsafsprake) en versterkte het de werking van deze afspraak (doordat de wet het besluit van de vereniging bindend verklaarde) (zaak C-35/96, CNSD).

- Op het verlenen van bijzondere of exclusieve rechten aan publieke ondernemingen ('wettelijke monopolies') door overheden ziet art. 106 VWEU. Art. 106 lid 1 VWEU is de *lex specialis* ten opzichte van de nuttig effectregel op grond waarvan de overheden bij het verlenen van exclusieve rechten niet in strijd met het Verdrag (en met name art. 102 VWEU) mogen handelen.
- In de praktijk wordt art. 106 VWEU het meest in verband met art. 102 VWEU toegepast.
 - Het Hof heeft hierover gezegd dat het niet verboden is om een machtspositie te creëren door het verlenen van een exclusief recht. Een lidstaat handelt in strijd met art. 102 juncto 106 VWEU indien de publieke onderneming door het verlenen van een uitsluitend recht ertoe wordt gebracht om misbruik te maken van haar machtspositie (bijv. doordat de publieke onderneming haar exclusieve recht handhaaft terwijl ze niet aan de vraag kan voldoen (zaak C-41/90, Höfner en Elser)).
 - In dat geval kan de publieke onderneming of de lidstaat een beroep doen op art. 106 lid 2 VWEU ter rechtvaardiging van het verlenen van de exclusieve rechten. Hiervoor is vereist dat de publieke onderneming *is belast* met het beheer van een *dienst van algemeen economisch belang* en dat het exclusieve recht *noodzakelijk* is voor de uitoefening van deze taak terwijl de handel tussen de lidstaten niet mag

worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de EU.

- Het ‘belast zijn met’ zal meestal een specifieke overheidsactie (taakopdracht) vereisen.
 - Het begrip ‘diensten van algemeen economisch belang’ omvat allerlei diensten van de traditionele nutssectoren (water, gas, elektriciteit en post) tot aan afvalverwerking.
 - Het noodzakelijkheidsvereiste houdt een evenredigheids-toets in.
- De toepassing van art. 106 lid 2 en 107 VWEU houdt in dat er geen staatssteun is zolang de publieke onderneming alleen de kosten als gevolg van het uitvoeren van een taak van algemeen economisch belang gecompenseerd krijgt (zaak C-280/00, Altmark-Trans)
 - Op grond van art. 106 lid 3 VWEU kan de Commissie door middel van beschikkingen en richtlijnen bepaalde sectoren liberaliseren of lidstaten c.q. publieke ondernemingen corrigeren indien deze in strijd met art. 106 juncto art. 102 VWEU handelen. Daarnaast komt ook aan de particulier een handhavende taak toe aangezien art. 106 lid 1 en 2 VWEU rechtstreeks werken.

63 Harmonisatie

- De mededingingsregels en de vrijverkeerbepalingen alleen zijn onvoldoende voor het goede functioneren van de interne markt. Daarnaast is het noodzakelijk dat er een ‘level playing field’ is oftewel: de omstandigheden waaronder de concurrentie plaatsvindt moeten voor de lidstaten van de Unie enigszins gelijk zijn. Daarom voorziet het Werkingsverdrag in een aantal harmonisa-

tiebepalingen voor de instelling en werking van de interne markt (art. 114 VWEU).

- Naast deze algemene harmonisatiebepalingen voorziet het Verdrag in een aantal meer specifieke rechtsgrondslagen voor harmonisatie zoals art. 192 VWEU (milieubescherming). Verder sluit het Verdrag op een aantal terreinen de harmonisatie uitdrukkelijk uit (zie nr. 71).
- In verband met harmonisatie worden vaak de volgende begrippen gebruikt:
 - *Uitputtendheid* – de mate waarin met bepaalde belangen rekening is gehouden in de harmonisatiemaatregel. De uitputtendheid is van belang in verband met de verenigbaarheid met het Werkingsverdrag van verdergaande maatregelen. Indien een bepaald onderwerp uitputtend is geharmoniseerd, wordt de verenigbaarheid van nationale maatregelen op dit terrein alleen op grond van de harmonisatiemaatregel en niet op grond van het Werkingsverdrag beoordeeld. Bij een beperking van het vrije goederenverkeer komt men dus niet toe aan een rechtvaardiging op grond van art. 36 VWEU (zaak C-1/96, Compassion in World Farming).
 - *Minimumharmonisatie* – lidstaten mogen strengere c.q. verdergaande maatregelen nemen hetzij op grond van het Verdrag (art. 193 VWEU) hetzij op grond van de harmonisatiemaatregel zelf. Minder strenge maatregelen zijn altijd verboden (zaak C-318/98, Fornasar).
 - *Volledige (of totale, of maximum-) harmonisatie* – lidstaten mogen geen strengere maatregelen nemen (zaak 148/78, Ratti).

Een richtlijn die bepaalt dat 'lidstaten een vergunning zullen verlenen indien de uitstoot van benzeen en dioxine minder dan 10 mg/m³ bedraagt' is

minimumharmoniserend doordat lidstaten op grond van deze bepaling de grens ook strenger, op bijvoorbeeld 5 mg/m^3 , mogen stellen. Daarnaast is deze bepaling niet uitputtend ten aanzien van de uitstoot van, bijvoorbeeld, zware metalen.

Strengere maatregelen (na harmonisatie)

- Lidstaten kunnen bestaande strengere maatregelen handhaven op grond van (art. 114 lid 4 VWEU):
 - gewichtige eisen genoemd in art. 36 VWEU;
 - de bescherming van het milieu of het werksmilieu.
- Lidstaten kunnen nieuwe strengere maatregelen invoeren op grond van (art. 114 lid 5 VWEU):
 - de bescherming van het milieu of het werksmilieu;
 - een nieuw probleem dat specifiek is voor die lidstaat.
- Lidstaten moeten de Commissie in kennis stellen van deze maatregelen. De Commissie besluit volgens de procedure van art. 114 lid 6 VWEU.

X Economische en Monetaire Unie

64 Inleiding

Zoals eerder aangeduid, maakt de logica van de economische integratie uiteindelijk de introductie van een eenheidsmunt noodzakelijk. Op deze manier wordt een eind gemaakt aan belemmeringen van het vrije verkeer die worden veroorzaakt door het bestaan van verschillende munten in de lidstaten en met name door de door wisselkoersen veroorzaakte transactiekosten. Dit is met de invoering van de euro op 1 januari 2002 werkelijkheid geworden voor de lidstaten binnen het eurogebied. Op 1 januari 2010 maakten 16 van de 27 lidstaten deel uit van het eurogebied.

De huidige art. 119-142 VWEU, die oorspronkelijk door het Verdrag van Maastricht in het toenmalige EG-Verdrag (nu Werkingsverdrag) zijn ingevoegd, bevatten de regels betreffende het economische, maar ook het monetaire beleid van de Unie.

65 Economische coördinatie

Anders dan het begrip EMU misschien suggereert, bestaat er geen economische unie in die zin dat er een economisch beleid voor de hele EU, bijvoorbeeld door de Ecofin-Raad (zie hoofdstuk III 'Instellingen en organen', nr. 7), wordt geformuleerd. In plaats hiervan bestaat er coördinatie van het economische beleid van de lidstaten, bestaande uit drie onderdelen:

- Economisch beleid als aangelegenheid van Uniebelang.

- Toezicht op nationaal economisch beleid.
- Handhaving van buitensporige tekorten.

Nationaal economisch beleid als aangelegenheid van gemeenschappelijk belang

In de eerste plaats bepaalt art. 121 lid 1 VWEU dat de lidstaten hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang moeten beschouwen en dus – tenminste theoretisch – niet alleen op nationale belangen mogen baseren. Daarnaast stelt de Raad volgens de procedure van art. 121 lid 2 VWEU jaarlijks globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Unie vast. De verdragen zelf vermelden onder andere in art. 3 VEU en in art. 120 VWEU een aantal grondbeginselen ten aanzien van het economisch beleid:

- Art. 3 lid 3 VEU noemt in dit kader als doel een duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van onder andere een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit en een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid.
- Art. 119 VWEU verwijst naar het beginsel van een openmarkteconomie met vrije mededinging.
- Art. 123 en 124 VWEU verbieden sommige vormen van financiering voor de lidstaten en art. 126 lid 1 VWEU bepaalt dat lidstaten buitensporige overheidstekorten moeten vermijden. Dit beginsel komt een centrale rol toe in de EMU.

Gemeenschappelijk toezicht op nationaal economisch beleid

De coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten vindt plaats middels een *voortdurend (multilateraal) toezicht op de economische ontwikkeling* in elke lidstaat en in de Unie, met name aangaande de begrotingssituaties. Dit vindt plaats op basis van art.

121 lid 3 en 4 VWEU en de bepalingen in de Verordening (EG) nr. 1466/97 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en *de coördinatie van het economisch beleid* (zoals gewijzigd). Dit houdt in:

- De lidstaten moeten informatie betreffende hun economische situatie in zogenoemde *stabiliteitsprogramma's* (in het geval van lidstaten met een derogatie: *convergentieprogramma's*) bij de Raad en de Commissie indienen (jaarlijks geactualiseerd).
- De *Commissie en Raad houden toezicht op deze programma's*, opdat een *buitensporig tekort wordt voorkomen*.
- De Raad brengt een advies uit en verzoekt een lidstaat eventueel zijn programma aan te passen. Met dezelfde doelstelling bewaakt de Raad ook de uitvoering van de programma's door de lidstaten.
- Naast het verzoek om aanpassingsmaatregelen kan de Raad, als de economische situatie in een lidstaat blijft bestaan of verslechtert, de lidstaat aanbevelen om direct corrigerende maatregelen te nemen en deze aanbevelingen openbaar maken.

Wat zijn buitensporige tekorten?

In het Werkingsverdrag ontbreekt een definitie van dit begrip. Deze kan gevonden worden in het Protocol (Nr. 12) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten aangehecht aan het EU-Verdrag en Werkingsverdrag. Volgens dat protocol bestaat er een buitensporig tekort als:

- het voorziene of feitelijke overheidstekort meer dan 3% van het bruto binnenlands product tegen marktprijzen bedraagt; of
- de bestaande overheidsschuld een omvang heeft van meer dan 60% van het binnenlands product tegen marktprijzen.

Gemeenschappelijke aanpak van buitensporige tekorten in de lidstaten

Als het economisch beleid van een lidstaat ongeacht het multilaterale toezicht toch leidt tot een buitensporig tekort, dan treedt in overeenstemming met art. 126 VWEU en de bepalingen van de Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de *procedure bij buitensporige tekorten* (zoals gewijzigd) een aparte procedure in werking:

- Doel van deze procedure is te garanderen dat het buitensporige tekort in een lidstaat door maatregelen zo snel mogelijk tot een einde wordt gebracht.
- Daartoe wordt toezicht gehouden op de ontwikkeling van de begroting en de omvang van de overheidsschuld in de lidstaten.
- Verordening (EG) nr. 1467/97 introduceert te dien einde een strak tijdschema beginnende met het vaststellen door de Raad dat er een buitensporig tekort bestaat, het verstrekken van aanbevelingen aan de betreffende lidstaat, eventueel – als de lidstaat aan dit advies geen effectief gevolg heeft gegeven – de publicatie van zijn advies en het aanmanen van de lidstaat om concrete maatregelen te nemen.
- De procedure inzake buitensporige tekorten kwam aan de orde in zaak C-27/04.
- In het kader van de globale financiële crisis zijn de overheidstekorten van een aantal lidstaten sinds 2008 ruim boven de toegestane 3% en 60% uitgekomen. Vooral de dramatische situatie van de overheidsfinanciën van Griekenland in 2009 en 2010 hebben aanleiding gegeven tot discussies over het aanscherpen van het Europese toezicht op het economisch beleid van met name de lidstaten die deelnemen aan de euro (eurogebied).

Opleggen van financiële sancties

In het uiterste geval kunnen aan de lidstaat financiële sancties worden opgelegd, te weten eerst in de vorm van een niet-rentedragend deposito en later ook een geldboete. Art. 12 Verordening (EG) nr. 1467/97 bepaalt de enigszins ingewikkelde manier van berekening van een deposito. Verder geldt:

- Het deposito mag niet meer bedragen dan 0,5% van het bruto binnenlands product.
- De bepalingen betreffende financiële sancties zijn niet van toepassing op lidstaten die slechts een convergentieprogramma moeten indienen.
- Daarnaast voorziet noch het Werkingsverdrag, noch Verordening 1467/97 in een mogelijkheid om een lidstaat die voortdurend in strijd met de fiscale regels van de Unie handelt, uit het eurogebied te verwijderen.

66 Monetaire Unie

Anders dan bij het economisch beleid is er op monetair gebied wél sprake van een daadwerkelijke (monetaire) unie:

- Met de invoering van de euro in de deelnemende lidstaten (eurogebied) zijn de verschillende munten ten opzichte van een eenheidsmunt afgeschaft, nadat de omrekeningskoersen tussen de euro en de munteenheden van de lidstaten definitief waren vastgesteld (zie bijv. Verordening (EG) nr. 2866/98).
- Na afloop van een overgangstijd in elke lidstaat is de euro het enige wettelijke betaalmiddel in het eurogebied.

Verlies van monetaire soevereiniteit door de lidstaten

De lidstaten van het eurogebied hebben hun bevoegdheden ten opzichte van de monetaire politiek overgedragen aan het ESCB en met name de ECB, die ten opzichte van de lidstaten en de instellingen en organen van de Unie onafhankelijk is (zie hoofdstuk III 'Instellingen en organen', nr. 11). De ECB voert het uniforme monetaire beleid ten opzichte van alle lidstaten van het eurogebied uit. In het kader daarvan verricht zij de eerder in hoofdstuk III vermelde taken, met als voornaamste doel het handhaven van de *prijssstabieleit in het eurogebied*.

Relatie tussen eurozone en lidstaten daarbuiten

- Met het oog op het feit dat (nog) niet alle lidstaten van de EU meedoen aan de euro en het feit dat toekomstige lidstaten van de EU nog aan de convergentiecriteria moeten voldoen, is er een wisselkoersmechanisme opgezet, dat het voor de introductie van de euro tussen de lidstaten bestaande Europese Monetair Stelsel (EMS) heeft vervangen.
- De *wisselkoersmechanisme* koppelt de valuta's van de participerende lidstaten buiten het eurogebied aan de euro, waarbij de euro de spil van het nieuwe mechanisme vormt (zie resolutie van de Europese Raad inzake de instelling van een wisselkoersmechanisme in de derde fase van de Economische en Monetaire Unie, 97/ C 236/03).
- Voor lidstaten buiten het eurogebied is dit wisselkoersmechanisme vrijwillig. Wel vormt het een van de voorwaarden voor deelname aan het eurogebied.

Voorwaarden voor deelname aan het eurogebied

- De lidstaten van de EU zijn niet automatisch gekwalificeerd voor deelname aan het eurogebied. Dit geldt ook voor toekomstige lidstaten.

stige lidstaten van de EU. Deelname aan de monetaire unie veronderstelt een apart besluit van de Raad bestaande uit de lidstaten in het eurogebied (eurogroep) met gekwalificeerde meerderheid. Hiervoor moet aan een aantal voorwaarden of convergentiecriteria worden voldaan, die in art. 140 VWEU en het Protocol (Nr. 13) betreffende de convergentiecriteria gehecht aan het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag zijn vastgelegd. Dit houdt onder andere in:

- ontbreken van een buitensporig tekort zoals hiervoor vermeld;
- bestaan van prijsstabiliteit;
- deelname aan het wisselkoersmechanisme.
- Lidstaten die voorlopig nog niet voldoen aan deze criteria worden beschouwd als *lidstaten die vallen onder een derogatie* (art. 139 VWEU). Zij blijven buiten het eurogebied en zijn dus in beginsel ook verantwoordelijk voor hun eigen monetaire politiek. De centrale banken van deze lidstaten zijn desondanks vertegenwoordigd in de Algemene Raad van de ECB (zie hoofdstuk III 'Instellingen en organen', nr. 11).
- Voor Denemarken en het Verenigd Koninkrijk bestaan aparte protocollen, die bepalen dat het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt aan de EMU tenzij het de Raad hiervan in kennis stelt (zogenoemde *opt-in clause*) en Denemarken van een deelname kan afzien (zogenoemde *opt-out clause*). Zowel het Verenigd Koninkrijk als Denemarken maakt vooralsnog geen deel uit van het eurogebied.
- In Zweden heeft een meerderheid van de bevolking in september 2003 in een referendum tegen een lidmaatschap van het eurogebied gestemd.

XI Flankerend beleid

67 Inleiding

Doordat de markten van de lidstaten steeds meer geïntegreerd raken, hebben ook nationale beleidsterreinen die niet direct van invloed lijken te zijn op de interne markt (bijv. consumentenbescherming en milieubeleid) een invloed op de interne markt. Mede hierom werd het noodzakelijk de Unie op een aantal terreinen bevoegdheden te geven om beleid te maken, harmonisatiewetgeving af te kondigen of het beleid van de lidstaten te coördineren. Deze beleidsterreinen worden het ‘flankerend beleid’ genoemd, aangezien zij de eenwording van de markten ondersteunen.

Hierna zullen we een aantal van deze beleidsterreinen nader bekijken. Daarbij zullen we ons voornamelijk richten op de overeenkomsten en verschillen wat betreft de rol van de EU.

68 Het flankerend beleid

Het flankerend beleid is te vinden in het derde deel van het Werkingsverdrag. De mate waarin dit beleid daadwerkelijk op EU-niveau wordt uitgevoerd, of veeleer nationaal beleid is dat door de EU wordt ondersteund, verschilt. Art. 2 VWEU voorziet een onderscheid in exclusieve bevoegdheden, gedeelde bevoegdheden en een bevoegdheid voor de Unie om nationaal beleid te coördineren, te stimuleren of aan te vullen.

De exclusieve bevoegdheden staan opgesomd in art. VWEU. Hier is alleen de Unie bevoegd en kunnen lidstaten pas optreden na een machtiging daartoe van de Unie. De grote meerderheid van flankerende beleidsterreinen betreft een gedeelde bevoegdheid (art. 4 VWEU). Zolang de EU nog niet heeft opgetreden op die terreinen, zijn de lidstaten bevoegd. Art. 5 en 6 VWEU bevatten de beleidsterreinen waar de lidstaten bevoegd zijn en de EU deze nationale bevoegdheid alleen mag ondersteunen, stimuleren of coördineren.

69 Coördinatie van beleid van de lidstaten

Op een aantal beleidsterreinen is slechts sprake van een coördinatie van het beleid van de lidstaten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij:

- werkgelegenheidsbeleid (art. 5 lid 2 en 145 VWEU);
- sociale politiek (art. 5 lid 3 en 151 VWEU);
- volksgezondheid (art. 6(a) en 168 lid 2 VWEU);
- industriebeleid (art. 6(b) en 173 lid 2 VWEU).

Dergelijke coördinatie bestaat meestal uit het uitwisselen van informatie tussen de lidstaten onderling terwijl de EU deze uitwisseling vergemakkelijkt.

70 Ondersteuning van de coördinatie

Veelal kan de EU gecoördineerd nationaal beleid ondersteunen met eigen aanvullende of stimulerende maatregelen of beleid. Een voorbeeld hiervan is:

- art. 167 lid 2 VWEU – cultuur.

71 Ondersteuning van nationaal beleid

Naast het ondersteunen van de coördinatie kan de EU het beleid van de lidstaten ondersteunen met eigen beleid. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de ontwikkelingssamenwerkingstitel. Op grond van art. 4 lid 4 en 208 lid 1 VWEU vormt het beleid van de Unie een *aanvulling* op het beleid van de lidstaten.

Harmonisatieverboden

- Naarmate de EU zelf actiever wordt (van ondersteuning van de coördinatie naar ondersteuning van het nationale beleid) maakt het Verdrag duidelijker dat bepaalde beleidsterreinen gevoelig liggen en de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijft. Een voorbeeld hiervan is te vinden in art. 166 lid 1 VWEU waarin wordt gesproken van beleid van de EU ‘met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten’.
- Op bepaalde terreinen sluit het Werkingsverdrag harmonisatiemaatregelen uit:
 - art. 166 lid 4 VWEU – onderwijs en beroepsopleiding;
 - art. 168 lid 5 (laatste zin) VWEU – volksgezondheid.

72 Gemeenschappelijk beleid

- Op een aantal terreinen heeft de EU daadwerkelijk een eigen beleid. Dit beleid kan uiteenlopen van het opstellen van meerjarenprogramma's (art. 209 lid 1 VWEU – ontwikkelingssamenwerking) tot het beheren van een goed gevulde subsidiepot en het opstellen van gemeenschappelijke actieprogramma's met welkuidende namen als ERASMUS (European Community Action Scheme for the Mobility of University Students) of het energie-

besparingsprogramma SAVE (Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency).

- Op een aantal flankerende beleidsterreinen heeft de EU de uitdrukkelijke bevoegdheid gekregen om harmonisatiewetgeving af te kondigen.

Rechtsgrondslagen voor harmonisatie van flankerend beleid

- Sociale politiek – art. 153 lid 2 onder b VWEU.
- Gelijke behandeling van mannen en vrouwen – art. 157 lid 3 VWEU.
- Milieubescherming – art. 192 VWEU.
- Consumentenbescherming – art. 169 lid 3 VWEU.

Hierbij wordt meteen weer duidelijk hoe gevoelig bepaalde beleidsterreinen zijn. Zo is de stempcedure voor sociale politiek op grond van art. 137 lid 2 VWEU de gewone wetgevingsprocedure, terwijl voor ontslagbescherming een bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is (eenparigheid in de Raad na raadpleging van het EP). In de rechtsgrondslag voor energiebeleid, art. 194 VWEU, is iets soortgelijks te zien. Ook hier geldt de bijzondere wetgevingsprocedure voor fiscale maatregelen en maatregelen die van toepassing zijn op de exploitatie van energiebronnen.

In alle gevallen is sprake van minimumharmonisatie waardoor de lidstaten altijd verdergaande maatregelen kunnen nemen. Dit blijkt onder meer uit art. 153 lid 4 VWEU voor wat betreft de sociale politiek en art. 193 VWEU met betrekking tot milieubescherming.

Integratiebepalingen

- Een bepaling als art. 168 lid 1 VWEU, op grond waarvan de EU met de bescherming van de volksgezondheid rekening moet

houden bij al haar andere beleid, wordt wel een integratiebepaling genoemd. Dit omdat de EU dat beleid dan moet integreren in al haar andere beleid. Veel andere flankerende beleidsterreinen kennen ook een integratiebepaling (zie art. 7-13 VWEU).

- Op grond van art. 114 lid 3 VWEU houdt de Commissie bij haar voorstellen voor interne marktharmonisatie rekening met een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, veiligheid, milieubescherming en consumentenbescherming.

XII Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

73 Inleiding

Het EG-Verdrag bevatte al vanaf het eerste moment bepalingen over het vrije verkeer van werknemers ofwel marktburgers. Later is de Gemeenschap zich ook bezig gaan houden met economisch niet-actieven; de zogeheten niet-marktburgers. Naarmate de grenzen binnen de Gemeenschap vervaagden, werd het noodzakelijker om de externe grenzen van de Gemeenschap ook te uniformeren (asiel en visa). Daarnaast geldt dat waar mensen zijn, criminaliteit voorkomt en dus politie en justitie nodig zullen zijn. Kort gezegd hebben deze twee feiten ertoe geleid dat de Unie zich sinds het Verdrag van Maastricht ook bezighoudt met samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en op dit moment een Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (hierna: de Ruimte, art. 67 VWEU) kent. Dit is de ietwat cryptische naam voor de wijzigingen die door de Verdragen van Maastricht en Amsterdam zijn aangebracht in het EU- en het EG-Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van personen en de regelingen die daarmee samenhangen.

Waar de Ruimte tot voor kort nog was verdeeld over het EG- en het EU-Verdrag, geldt op dit moment dat al het beleid inzake de Ruimte is ondergebracht in Titel V van het Werkingsverdrag. De Ruimte valt uiteen in vier grote onderdelen:

1. Beleid inzake de buitengrenzen van de EU.
2. Beleid inzake justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.

3. Beleid inzake justitiële samenwerking in strafzaken.
4. Politieke samenwerking.

74 De buitengrenzen van de EU

Art. 77 VWEU draagt de Unie op om de regelingen van de lidstaten inzake visa en controles aan de buitengrenzen te harmoniseren zodat eenieder die eenmaal de Unie binnen is, niet meer gecontroleerd wordt bij het overschrijden van binnengrenzen. Een voorbeeld van optreden op grond van deze rechtsgrondslag is Verordening 334/2002 inzake een uniform visummodel.

Art. 78 en 79 VWEU dragen de Unie op om het asielbeleid van de lidstaten enigszins te harmoniseren. Richtlijn 2009/52 inzake sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen is een voorbeeld van optreden op grond van deze rechtsbasis.

Op grond van deze rechtsgrondslag is in 2004 bij Verordening 2007/2004 het Europese Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex) opgericht.

75 Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken

Het kader voor de samenwerking tussen burgerlijke rechters is gegeven in art. 81 VWEU. Het gaat uit van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen in buitengerechtelijke zaken. Het voorziet optreden van de EU door middel van de gewone wetgevingsprocedure, met name wanneer dit nodig is voor de goede

werking van de interne markt. Een voorbeeld van optreden op grond van deze rechtsgrondslag is Verordening 664/2009 inzake de procedure voor het sluiten van internationale overeenkomsten inzake de samenwerking met derde landen in huwelijkszaken.

76 Justitiële samenwerking in strafzaken

De justitiële samenwerking in strafzaken is uitgebreider geregeld dan de voorgaande twee elementen van de Ruimte. Uitgangspunt voor de justitiële samenwerking is weer de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke uitspraken die kan worden ondersteund met harmonisatie. Deze maatregelen hebben een minimumharmoniserend karakter (art. 82 lid 2 VWEU).

Art. 83 VWEU voorziet de vaststelling van minimumvoorschriften voor een gesloten groep van vormen van zware criminaliteit opgesomd in de tweede alinea van het eerste lid van deze bepaling. Deze lijst kan worden uitgebreid waarbij de Raad besluit met eenparigheid van stemmen na goedkeuring van het Europees Parlement.

Art. 85 VWEU bevat het kader voor Eurojust, dat de samenwerking tussen de openbaar ministeries van de lidstaten moet vergemakkelijken. Eurojust is opgericht in 2002 en is recentelijk versterkt door middel van Besluit 2009/426.

Daarnaast voorziet art. 86 VWEU in de mogelijkheid een Europees openbaar ministerie op te richten. Dit zou zich moeten richten op het opsporen en vervolgen van personen die de financiële belangen van de Unie schaden.

77 Politie samenwerking

Art. 87 VWEU maakt het mogelijk voor de EU om nadere samenwerking tussen de opsporingsinstanties (politie, douane enz.) te vergemakkelijken. Het boegbeeld van deze samenwerking is Europol, dat in art. 88 VWEU en Besluit 2009/371 nader is uitgewerkt.

78 Besluitvorming in de Ruimte

Het Verdrag van Lissabon heeft de gewone wetgevingsprocedure tot de standaardbesluitvormingsprocedure gemaakt voor de gehele ruimte. Hierop gelden echter een aantal belangrijke uitzonderingen.

- Voor harmonisatie inzake de administratieve samenwerking (art. 74 VWEU) alsmede de samenwerking op het terrein van het strafrecht geldt dat de Commissie het recht van initiatief deelt met een kwart van de lidstaten (art. 76 VWEU).
- Her en der geldt een bijzondere wetgevingsprocedure waarbij de Raad besluit met eenparigheid na raadpleging van het Europees Parlement (bijv. art. 77 3 VWEU).
- Art. 81 lid 3 VWEU voorziet een bijzondere procedure waarbij nationale parlementen bezwaar kunnen maken tegen voorgenomen besluiten inzake het familierecht.
- Art. 82 lid 3 en 83 lid 3 VWEU geven elke lidstaat de mogelijkheid besluitvorming in de Raad over te dragen aan de Europese Raad wanneer een voorstel afbreuk zou doen aan fundamentele aspecten van het nationale strafrechtstelsel.
- Her en der zijn bijzondere procedures voor nauwere samenwerking opgenomen (bijv. art. 86, derde alinea, VWEU). Deze stellen een groep van ten minste negen lidstaten in staat toch verder te gaan als geen eenparigheid wordt bereikt in de Raad.

Besluitvorming buiten de Ruimte

Buiten de kaders van de EU om is een veelheid van samenwerking tot stand gebracht. Het originele Schengen Akkoord, maar ook het Verdrag van Prüm inzake gegevensuitwisseling (Trb. 2005, 197) zijn hiervan voorbeelden. Zoals de gang van zaken rond het Schengen Akkoord laat zien, is het mogelijk om dergelijke samenwerking buiten de EU om, later onder te brengen in het kader van de EU.

XIII Externe betrekkingen van de EU

79 Inleiding

Hiervoor, in hoofdstuk VIII ‘Interne Markt’, zagen we hoe de integratie van de markten van de lidstaten tot stand is en wordt gebracht. In veel gevallen zal meteen duidelijk zijn dat dit beleid ten aanzien van de lidstaten en hun markten ook gevolgen heeft voor de relaties tussen de Unie en lidstaten enerzijds en de derde staten of internationale organisaties anderzijds. Als er, bijvoorbeeld, vrij verkeer van goederen is tussen de lidstaten, moeten de buitengrenzen van de interne markt ook uniform zijn om concurrentievervalsingen te vermijden. In dit geval vloeit de noodzaak van een extern optreden voort uit het interne optreden. Hierna zullen we ingaan op dit externe optreden van de EU. Daarbij zal het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) apart aan de orde komen in hoofdstuk XIV. De besluitvormingsprocedures voor het openen van de onderhandelingen, de onderhandelingen en het sluiten van internationale akkoorden zijn hiervoor in nr. 33 al aan de orde geweest.

Het algemene kader voor het extern optreden van de Unie (dus zowel het GBVB als het extern beleid in het kader van het VWEU) is te vinden in art. 21 en 22 VEU (zie ook art. 205 VWEU). De algemene doelstellingen worden genoemd in art. 21 lid 2 VEU en worden bereikt in het kader van het GBVB en het beleid op grond van het VWEU. De hoge vertegenwoordiger, die tevens lid is van de Commissie, en de Commissie zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid (art. 22 lid 2 VEU).

80 Bekwaamheid en bevoegdheid

- Net als het interne optreden van de EU vereist ook het externe optreden van de EU een *rechtsgrondslag*, terwijl de EU ook nog eens *bekwaam* moet zijn om op te treden.
- De *bekwaamheid* van de EU is intern geregeld in art. 47 VEU op grond waarvan de EU rechtspersoonlijkheid bezit. Daarmee zijn we er nog niet, aangezien, bijvoorbeeld, niet alle Verdragen voorzien in de mogelijkheid van lidmaatschap van een organisatie als de EU. Het CITES-Verdrag inzake de handel in beschermde diersoorten sluit lidmaatschap van een organisatie als de EU uit. Dit staat er niet aan in de weg dat de EU de regels in dit Verdrag zelf overneemt (zie de zogenoemde CITES-Verordening nr. 338/97).
- De EU kan op twee manieren *bevoegd* zijn:
 - *Expliciet* – als de Verdragen de EU uitdrukkelijk bevoegd verklaren.
 - *Impliciet* – als de externe bevoegdheid voortvloeit uit de interne bevoegdheid en noodzakelijk is om de doelstellingen te verwezenlijken. Dit is de zogenoemde AETR-doctrine, genoemd naar de zaak waarin het Hof deze leer voor het eerst aannam.

Expliciete externe bevoegdheden

- Art. 219 lid 1 VWEU – extern wisselkoersbeleid.
- Art. 207 VWEU – gemeenschappelijke handelspolitiek.
- Art. 186 VWEU – onderzoek en technologische ontwikkeling.
- Art. 191 lid 4 VWEU – milieubescherming.
- Art. 209 lid 2 VWEU – ontwikkelingssamenwerking.
- Art. 215 VWEU – internationale sancties.

Impliciete bevoegdheden – een voorbeeld

De landbouwtitel (Titel II) bevat geen expliciete externe bevoegdheidsattributie. Desalniettemin zal het niet moeilijk zijn om voor te stellen dat bijvoorbeeld de regulering van de visserij conform de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ook het sluiten van internationale verdragen met derde landen zal vereisen (gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, Kramer).

Als de EU bevoegd is, dienen we nog te onderzoeken of de EU exclusief bevoegd is of deze bevoegdheid deelt met de lidstaten (concurrente of gemengde bevoegdheid).

Van twee beleidsterreinen heeft het Hof verklaard dat de EU altijd exclusief bevoegd is op grond van het Verdrag: gemeenschappelijke handelspolitiek (zie thans art. 3 lid 1 (e) VWEU) en het visserijbeleid (gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, Kramer, thans ook art. 3 lid 1 (d) VWEU). Daaraan kan het externe wisselkoersbeleid op grond van art. 3 lid 1 (c) VWEU worden toegevoegd.

Daarnaast kan de EU exclusief bevoegd worden door:

- uitoefening van de externe bevoegdheid;
- uitoefening van de interne bevoegdheid waaruit de externe bevoegdheid impliciet voortvloeit.

Dit zogeheten AETR-effect is thans deels gecodificeerd in art. 3 lid 2 VWEU.

81 Gemeenschappelijke handelspolitiek

- Een van de belangrijkste gebieden waarop de EU externe bevoegdheden heeft, is het gemeenschappelijk handelsbeleid. De noodzaak voor dit beleid vloeit voort uit art. 28 lid 2 VWEU, op grond waarvan officieel ingevoerde producten uit derdelanden ook onder het vrije verkeer van goederen vallen.

- Om nu te voorkomen dat de lidstaat met de gunstigste douanetarieven wordt overspoeld met ingevoerde producten, kent de EU een gemeenschappelijk douanetarief. Dit is een voorbeeld van autonome handelspolitiek (de EU treedt eenzijdig op).
- Daarnaast kan de EU internationale verdragen sluiten (GATT/WTO), hetgeen *conventionele handelspolitiek* wordt genoemd. De EU is expliciet (art. 207 VWEU) en exclusief (art. 3 lid 1 (e) VWEU) bevoegd: lidstaten mogen pas na machtiging van de Commissie vrijwaringsmaatregelen nemen.

Belangrijke handelspolitieke maatregelen

- Kwantitatieve invoerbeperkingen zijn opgeheven op grond van Verordening 3285/94, thans geldt de gecodificeerde Verordening 260/2009.
- De EU kent een gemeenschappelijk douanetarief.
- Wanneer ondernemingen uit derdelanden producten invoeren tegen een prijs die lager is dan de normale waarde (de prijs op de thuismarkt in dat derdeland), is er sprake van *dumping*. Indien in de EU gevestigde industrie hiervan nadeel ondervindt vanwege de concurrentievervalsing, kan de EU een invoerheffing opleggen op grond van Verordening nr. 1225/2009 (de Anti-dumping Verordening).
- Wanneer een concurrentievervalsing ontstaat doordat de overheden in de derde landen exportsubsidies verlenen, kan de EU optreden met invoerheffingen op grond van de Anti-subsidie Verordening (Verordening nr. 597/2009).
- Tegen andere vormen van handelsverstoring kan worden opgetreden op grond van het zogeheten Nieuwe Handelspolitieke Instrument (Verordening 3286/94).

82 Associatieakkoorden

Op grond van art. 217 VWEU kan de EU zogeheten associatieakkoorden sluiten. De associatieakkoorden vormen een middel om betrekkingen aan te gaan tussen de EU en derdelanden die wel nauwer willen samenwerken met de EU maar dit nog niet kunnen (aspirant-lidstaten) of dit niet willen (Europese Economische Ruimte). Globaal kunnen twee soorten associatieakkoorden worden onderscheiden:

- ‘Wachtkamerakkoorden’ voor aspirant-lidstaten (Turkije, Malta) en het EER-Verdrag.
- Ontwikkelingssamenwerkingsakkoorden (Lomé-conventies).

83 Overig extern beleid

Daarnaast onderhandelt de EU, al dan niet samen met de lidstaten, in een keur van internationale fora zoals het Kyoto-protocol inzake broeikasgassen, de Århus-conventie over publieke participatie op het milieugebied, luchtvaart-Verdragen, en de nieuwe GATT/WTO-onderhandelingen.

84 Adviesprocedure

Op grond van art. 218 lid 11 VWEU kan het EP, de Raad, een lidstaat of de Commissie het Hof vragen om advies over de verenigbaarheid van een internationaal Verdrag met de Verdragen. Met betrekking tot, bijvoorbeeld, het EVRM heeft het Hof geadviseerd dat toetreding door de EU tot dit Verdrag niet zonder meer mogelijk zou zijn.

XIV Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

85 Inleiding

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid is te vinden in titel V van het EU-Verdrag genaamd ‘Bepalingen betreffend een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid’. Dit wordt vaak afgekort met GBVB en werd voorheen ook wel de tweede pijler genoemd. Zoals het onderwerp al zal doen vermoeden, gaat het hier om een politiek zeer gevoelig gebied. Dit weerspiegelt zich in de formuleringen die het EU-Verdrag gebruikt.

86 Doelstellingen

Art. 21 juncto 23 VEU bevat een opsomming van de doelstellingen van het GBVB en art. 25 VEU bevat de middelen om deze doelstellingen te bereiken. Deze middelen zijn:

- het vaststellen van beginselen en algemene richtsnoeren;
- besluiten over gemeenschappelijke strategieën;
- het aannemen van gemeenschappelijke optredens;
- het aannemen van gemeenschappelijke standpunten;
- het versterken van de systematische samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot beleidsvoering.

87 Taken en Spelers

De belangrijkste spelers in het kader van het GBVB zijn:

De Europese Raad

- Stelt beginselen en algemene richtsnoeren vast (art. 26 lid 1 VEU).
- Neemt besluiten over gemeenschappelijke strategieën (art. 26 lid 2 VEU).

De Raad

Onder de Europese Raad functioneert de Raad die met eenparigheid van stemmen (art. 26 lid 2 en 31 lid 1 VEU):

- de nodige besluiten neemt voor de uitvoering van het GBVB op grondslag van de door de Europese Raad vastgestelde beginselen en richtsnoeren;
- aan de Europese Raad aanbevelingen doet voor gemeenschappelijke strategieën en deze uitvoert;
- gemeenschappelijke optredens vaststelt (art. 28 lid 1 VEU);
- gemeenschappelijke standpunten vaststelt (art. 29 VEU).

Gemeenschappelijke optredens (art. 28 VEU)

- Operationeel optreden van de Unie (bijv. bijdrage van 210.000 euro aan het proces voor regeling van het conflict in *Zuid-Ossetië*, moratorium op de productie van antipersoneel landmijnen en benoemingen van speciale gezanten voor bepaalde probleemgebieden).

Gemeenschappelijke standpunten (art. 29 VEU)

- Politieke statements van de Unie.
- Lidstaten moeten 'er zorg voor dragen' dat hun eigen standpunten overeenstemmen met de gemeenschappelijke standpunten.

Internationale overeenkomsten (art. 37 VEU)

- Indien noodzakelijk kan een internationaal verdrag worden gesloten met één of meer staten of een internationale organisatie.
- De procedure hiervoor is neergelegd in art. 218 VWEU, let daarbij op de aanhef van het zesde lid en de tweede alinea van het achtste lid; op grond hiervan wordt het Europees Parlement niet formeel geraadpleegd en besluit de Raad met eenparigheid.

Een voorbeeld is de overeenkomst tussen de EU en Albanië betreffende de activiteiten van de Waarnemersmissie van de Europese Unie in Albanië. Deze is gesloten door middel van Besluit 2003/252/GBVB van de Raad.

- Aangezien het erg moeilijk is om de gehele Raad om de haverklap bijeen te roepen, wordt de Unie inzake het GBVB vertegenwoordigd door de hoge vertegenwoordiger (art. 27 lid 2 VEU). De hoge vertegenwoordiger (thans Catherine Ashton) wordt bijgestaan door de Europese dienst voor extern optreden (art. 27 lid 2 VEU) bij het uitvoeren van het GBVB.
- De Raad, die inzake het GBVB vergadert onder leiding van de hoge vertegenwoordiger (art. 18 lid 3 VEU), wordt ondersteund door het politiek en veiligheidscomité, dat opereert onder de verantwoordelijkheid van de Raad en de hoge vertegenwoordiger (art. 38 VEU).
- Het *EP* wordt geïnformeerd en geraadpleegd door de hoge vertegenwoordiger op grond van art. 36 VEU. Doordat de begrotingsprocedure uit het Werkingsverdrag (art. 314 VWEU) van toepassing is op de uitgaven voor het GBVB die ten laste komen van de begroting van de EU (art. 41 VEU) heeft het EP indirect nog een rol binnen het GBVB.
- Het *Hof* heeft in het GBVB thans de bevoegdheid om beroepen te horen van natuurlijke- of rechtspersonen tegen wie sancties

zijn afgekondigd in het kader van het GBVB (art. 275, tweede alinea, VWEU).

Een specifiek onderdeel van het GBVB is het *gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid* op grond van art. 42 VEU. In zekere zin is dit de opvolger van de Europese Defensiegemeenschap die in 1954 werd afgewezen door de Fransen. Dit beleid bestaat uit een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid dat eventueel zou kunnen leiden tot een gemeenschappelijke defensie (art. 42 lid 2 VEU). Een heikel punt in dit verband is de verhouding tussen, enerzijds, samenwerking en optreden in het kader van het GBVB en, anderzijds, de samenwerking van een aantal lidstaten in het kader van de NAVO.

Het Verdrag van Lissabon breidt het juridisch kader voor het veiligheids- en defensiebeleid aanzienlijk uit. Zo voorziet het EU-Verdrag thans in een wederzijdse bijstandsclausule, die echter niet geldt voor neutrale lidstaten (art. 42 lid 7 VEU; vergelijk art. 222 VWEU voor de algemene solidariteitsbepaling). Ook is de strijd tegen het terrorisme nu uitdrukkelijk opgenomen (art. 43 VEU).

De besluitvormingsprocedures inzake dit beleid zijn grotendeels gelijk aan die voor het GBVB. Het voorziet in een speciale vorm van nauwere samenwerking op grond van art. 42 lid 6 juncto 46 VEU.

Net als bij de Ruimte geldt ook hier dat de lidstaten buiten het kader van de EU om kunnen samenwerken, zoals het Europees Gendarmieriekorps (Eurogendfor, www.eurogendfor.eu, zie Trb. 2007, 227) laat zien.

XV Rechtsbescherming in de Europese Unie

88 Inleiding

Art. 251-281 VWEU betreffen zowel de bepalingen over de samenstelling van het Hof, het Gerecht en de gespecialiseerde rechtbanken, als ook bepalingen over de procedures. De structuur en de taken van het Hof, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken in algemene zin zijn reeds besproken in hoofdstuk III ‘Instellingen en organen’. Naast het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag bevatten het Statuut van het Hof en de Reglementen van Procesvoering van het Hof, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken eveneens details over de procedures. De belangrijkste procedures worden hierna kort besproken.

89 Verdragsschendingsprocedure (art. 258-259 VWEU)

Door art. 258 VWEU kan de Europese Commissie haar taak zoals beschreven in art. 17 lid 1 VEU (zie hoofdstuk III ‘Instellingen en organen’, nr. 8) ten opzichte van de lidstaten uitoefenen. De Commissie kan het Hof vragen om vast te stellen dat een lidstaat zijn verplichtingen op grond van het EU-Verdrag of Werkingsverdrag niet nakomt. Volgens art. 259 VWEU staat deze mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden ook voor lidstaten open.

Toets van ontvankelijkheid

Omdat art. 258 VWEU in eerste instantie een instrument in handen van de Commissie is, om lidstaten van de onwettigheid van hun handelingen te overtuigen, is een beroep bij het Hof pas aan het eind van een *precontentieuze fase* toegestaan. Dit geldt ook voor een door een andere lidstaat ingestelde procedure op grond van art. 259 VWEU. Omdat art. 258-259 VWEU de procedures nauwelijks uitwerken, is het belangrijk om ze hier in hoofdlijnen weer te geven.

Art. 258 VWEU

De precontentieuze fase bestaat uit de twee elkaar opvolgende administratieve fases en de procedure bij het Hof.

Administratieve fases

- De Commissie stelt de lidstaat middels een *schriftelijke aanmaning* op de hoogte van haar gedachten en geeft de lidstaat de gelegenheid om zijn positie uit te leggen of zijn gedrag te veranderen. Hiervoor stelt de Commissie de lidstaat een redelijke termijn (zaak 293/85, Commissie tegen België).
- Als de lidstaat binnen deze termijn aan de inbreuk geen einde maakt en de Commissie ervan overtuigd blijft dat er een inbreuk is, brengt de Commissie een *met redenen omkleed advies* uit, waarin zij haar definitieve standpunt uiteenzet en de lidstaat in laatste instantie tot actie oproept. Hiervoor stelt de Commissie de lidstaat een nieuwe termijn.

Beroepsfase

De Commissie heeft een discretionaire bevoegdheid om bij uitblijven van actie na afloop van de termijn binnen een tweede redelijke termijn (zaak C-96/89, Commissie tegen Nederland) een beroep bij het

Hof aanhangig te maken, ook als de lidstaat na afloop van de termijn de inbreuk nog stopt (zaak 39/72, Slachtpremies I).

Het beroep mag alleen gaan over inbreuken die al tijdens de adviesfase aan de lidstaat zijn verweten, waarbij de Commissie het bewijs van de inbreuk moet aanvoeren (zaak C-210/91, Commissie tegen Griekenland).

Art. 259 VWEU

Administratieve fases

- De lidstaat moet bij de Commissie een klacht indienen tegen de andere lidstaat op grond van een Verdragsschending.
- De Commissie stelt de andere lidstaat middels een schriftelijke aanmaning op de hoogte van haar gedachten en geeft de lidstaat de gelegenheid om zijn positie uit te leggen of zijn gedrag te veranderen. Hiervoor stelt de Commissie de lidstaat een redelijke termijn.
- Als de lidstaat binnen deze termijn aan deze inbreuk geen einde maakt en de Commissie verder van een inbreuk uitgaat, brengt zij een *met redenen omkleed adviesuit*, waarin haar definitieve standpunt uiteen wordt gezet en de lidstaat in laatste instantie tot actie wordt opgeroepen. Hiervoor stelt de Commissie de lidstaat een nieuwe termijn.

Beroepsfase

De lidstaat kan beroep bij het Hof aanhangig maken als:

- de Commissie geen met redenen omkleed advies heeft uitgebracht *binnen drie maanden* na indiening van de klacht door de lidstaat; of

- de lidstaat tot wie een advies gericht was, dit niet binnen de redelijke termijn heeft opgevolgd (bijv. zaak 141/78, Frankrijk tegen het Verenigd Koninkrijk).

Toets ten gronde

Krachtens het beginsel van loyale samenwerking (art. 4 lid 3 VEU) zijn lidstaten gehouden alle algemene of bijzondere maatregelen nemen, die geschikt zijn om de nakoming van de uit het EU-Verdrag, het Werkingsverdrag of het secundaire Unierecht voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Bovendien zijn zij verplicht zich van alle maatregelen te onthouden welke de verwezenlijking van de doelstellingen van deze Verdragen in gevaar kunnen brengen. Daarbij kan het gaan om handelingen in strijd met het Unierecht of om niet-nakoming van verplichtingen uit het EU-Verdrag of Werkingsverdrag. In de praktijk is het *onvoldoende of niet omzetten van richtlijnen* vaak onderwerp van verdragsschendingsprocedures op grond van art. 258 VWEU. Procedures op basis van art. 259 VWEU zijn veel minder gebruikelijk. Zij betreffen bijvoorbeeld een inbreuk op de vrije verkeerbepalingen van het Werkingsverdrag (zie zaak 141/78, Frankrijk tegen het Verenigd Koninkrijk).

Enige ‘uitvluchten’ van lidstaten en waarom zij niet werken

- Een beroep op nationale bepalingen, praktijken of situaties, bijvoorbeeld in verband met het niet of vertraagd omzetten van richtlijnen, heeft volgens het Hof geen invloed op de reikwijdte van de verplichtingen van de lidstaten uit het Unierecht (zaak C-253/95, Commissie tegen Duitsland). Ook is geen schuld vereist, objectieve inbreuk is voldoende.
- Het Unierecht is op dat punt onwettig: niet acceptabel, omdat de lidstaat in plaats hiervan beroep tot nietigverklaring binnen de termijn van art. 263 paragraaf 6 VWEU moet doen.

- Verwijzing naar vergelijkbaar gedrag van andere lidstaten: irrelevant, omdat de verplichting tot inachtneming van Unierecht onafhankelijk van het gedrag van andere lidstaten bestaat (zaak 46/76, Bauhuis). Het internationaalrechtelijk beginsel van reciprociteit is in het Europees recht niet van toepassing.

Gevolgen

Indien het Hof tot de conclusie komt dat een lidstaat zijn verplichtingen uit het Europees recht niet (voldoende) is nagekomen, is deze lidstaat volgens art. 260 lid 1 VWEU gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest en dus ter beëindiging van de inbreuk. Met de nakoming moet onmiddellijk een begin worden gemaakt en zij moet zo snel mogelijk worden voltooid (zaak 169/87, Commissie tegen Frankrijk). Dit houdt ook in dat *nationale wettelijke bepalingen* die volgens het Hof onverenigbaar zijn met de Verdragen, *worden gewijzigd* en dat de *nationale rechterlijke instanties rekening houden met het arrest* van het Hof (gevoegde zaken 314-316/81 en 83/82, Waterkeyn).

90 Procedure inzake opleggen van forfaitaire som of dwangsom (art. 260 lid 2 EG)

Als lidstaten ondanks een veroordeling door het Hof hun plicht uit art. 260 lid 1 VWEU niet nakomen, begaan zij een nieuwe inbreuk op het Unierecht. Met art. 260 lid 2 VWEU staat tegen de lidstaten een dwangmechanisme open (betreffende het doel van deze procedure: zie ook zaak C-121/07, Commissie tegen Franse republiek).

Toets van ontvankelijkheid

Het niet nakomen van een arrest van het Hof door een lidstaat leidt niet automatisch tot het opleggen van een boete. Art. 260 lid 2 VWEU schrijft hiertoe een aparte procedure voor.

Er is echter een uitzondering van toepassing. Als aan een door de Commissie ingestelde verdragsschendingsprocedure het niet-omzetten van een Europese richtlijn door een lidstaat ten grondslag ligt, kan de Commissie reeds in deze procedure het opleggen van een forfaitaire som of dwangsom eisen (art. 260 lid 3 VWEU).

Administratieve fases

- Als een lidstaat zijn verplichting uit art. 260 lid 1 VWEU niet (volledig) nakomt, stelt de Commissie de lidstaat hiervan middels een schriftelijke aanmaning (nog eens) op de hoogte en geeft hem de gelegenheid om zijn positie uit te leggen of zijn gedrag te veranderen. Hiervoor stelt de Commissie de lidstaat een redelijke termijn.
- Als de lidstaat binnen de termijn het arrest nog steeds niet nakomt, brengt de Commissie een *met redenen omkleed* advies uit, waarin zij de punten preciseert waarop de lidstaat het arrest van het Hof niet is nagekomen. De Commissie stelt de lidstaat opnieuw een termijn tot nakomen van het arrest.

Beroepsfase

De Commissie heeft *discretionaire bevoegdheid* om bij het uitblijven van actie na afloop van de termijn een beroep bij het Hof aanhangig te maken. Daarbij moet de Commissie de forfaitaire of dwangsom vermelden, die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

Toets ten gronde

Onderwerp van deze procedure is het niet nakomen van een arrest van het Hof in zijn geheel of in delen (art. 258 en 260 lid 1 VWEU).

Gevolgen

Gezien het gebrek aan bepalingen in het Werkingsverdrag heeft de Commissie reeds voor het in werking treden van het Verdrag van Lissabon door middel van twee mededelingen (zie Pb. 1996 C 242/6 en Pb. 1997 C 63/2) gedragslijnen voor het bepalen van de forfaitaire som en dwangsom opgesteld. Deze indicatieve regels zijn door het Hof in zoverre erkend, dat het heeft vastgesteld dat deze de doorzichtigheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie bevorderen en bovendien verzekeren dat de bedragen van de dwangsommen die de Commissie wil voorstellen evenredig zijn (zaak C-387/97, Griekse dwangsom; zaak C-278/01, Spaanse dwangsom).

- In eerste instantie moet het Hof vaststellen of de lidstaat zijn verplichtingen uit een vroeger arrest niet is nagekomen.
- Is dat het geval, dan moet het Hof besluiten of en in welke omvang de lidstaat een forfaitaire som en/of dwangsom wordt opgelegd. Het opleggen van sancties geschiedt dus niet automatisch.
- Het Hof is niet aan het voorstel van de Commissie gebonden.
- Het Hof kan een lidstaat tot een dwangsom en tegelijkertijd tot een forfaitaire som veroordelen (zaak C-304/02, Commissie tegen Frankrijk).

Voorbeeld. In de eerdergenoemde zaak C-387/97 had de Commissie het Hof verzocht om Griekenland een dwangsom ten bedrage van 24.600 euro op te leggen voor elke dag dat het in gebreke bleef met de uitvoering van de nodige maatregelen om een eerder arrest van het Hof na te komen, volgens welke

Griekenland de verwijdering van afvalstoffen en toxische en gevaarlijke stoffen in overeenstemming met het Unierecht zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu diende te organiseren. Het Hof heeft Griekenland vervolgens tot een dwangsom van 20.000 euro per dag veroordeeld.

91 Beroep tot nietigverklaring (art. 263 VWEU)

Art. 263 VWEU kan als een van de centrale procedures in het kader van de rechtsbescherming in het Unierecht worden beschreven. De structuur van dit voorschrift is complex en wordt daarom wat uitvoeriger besproken.

Toets van ontvankelijkheid

De ontvankelijkheid van een beroep op art. 263 VWEU is aan drie principiële voorwaarden gebonden die *cumulatief* vervuld moeten zijn: het bestaan van een handeling in de zin van art. 263 paragraaf 1 VWEU, het instellen van het beroep door een in art. 263 VWEU genoemd lichaam of persoon en het in acht nemen van de termijn zoals genoemd in art. 263 paragraaf 6 VWEU. Ten aanzien van beroepen door natuurlijke en rechtspersonen (met uitzonderingen van ambtenarenzaken) en ten aanzien van tegen handelingen van de Europese Commissie ingestelde beroepen is in eerste instantie het Gerecht bevoegd. Zowel voor door een lidstaat ingesteld beroep tegen het Europees Parlement en/of de Raad (behalve als de handeling van de Raad betrekking heeft op staatssteun, dumping en uitvoeringsbevoegdheden) alsook voor geschillen tussen instelling van de Unie is het Hof bevoegd.

‘... de handelingen...’

Bij de handelingen moet er sprake zijn van:

- wetgevingshandelingen; of
- handelingen van de Raad, van de Commissie en van de Europese Centrale Bank voor zover het geen aanbevelingen en adviezen betreft; of
- handelingen van het Europees Parlement en de Europese Raad die rechtsgevolgen ten aanzien van derden beogen te hebben.
- Algemeen is art. 263 VWEU dus van toepassing op alle *handelingen, ook van organen en instellingen van de Unie – ongeacht hun aard of vorm – die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden teweeg te brengen* (art. 263 paragraaf 1 VWEU en voor het Verdrag van Lissabon zaak 22/70, AETR) (dit element ontbreekt dus bijv. bij aanbevelingen, adviezen en voorlopige bepalingen).

Beroepsrecht

Art. 263 paragraaf 2 tot en met 5 VWEU noemt drie verschillende groepen lichamen en personen die een beroep kunnen instellen. De voorwaarden voor ontvankelijkheid van een beroep verschillen gedeeltelijk voor deze drie groepen. Dit betreft met name het beroepsrecht van natuurlijke en rechtspersonen, dat in drie ondercategorieën (alternatieven) uiteenvalt.

- Art. 263 paragraaf 2 VWEU noemt allereerst de lidstaten, het EP, de Raad en de Commissie als bevoegd om beroep in te stellen. Omdat het Werkingsverdrag verder geen voorwaarden voor deze lichamen noemt, hebben zij een bevoorrecht beroepsrecht.
- Art. 263 paragraaf 3 VWEU bepaalt dat de Rekenkamer, de ECB en het Comité van de Regio's bevoegd zijn om beroep in te stellen mits dit beroep op de vrijwaring van hun prerogatieven is gericht. Met andere woorden: deze lichamen moeten een inbreuk

op de hen door het EU-Verdrag en/of Werkingsverdrag verleende rechten door een van de in art. 263 paragraaf 1 VWEU genoemde lichamen aanvoeren (bijv. schending van rechten in de wetgevingsprocedure).

- Volgens art. 263 paragraaf 4, alternatief 1 EG hebben natuurlijke en rechtspersonen altijd een beroepsrecht tegen *handelingen die tot hen gericht zijn* (met andere woorden: handelingen die een bepaald rechtssubject als adressaat noemen en slechts ten opzichte van dit rechtssubject verbindende kracht bezitten).
- Volgens art. 263 paragraaf 4, alternatief 2 EG hebben natuurlijke en rechtspersonen ook een beroepsrecht tegen handelingen die tot een andere natuurlijke of rechtspersoon zijn gericht (bijv. tot een concurrent, maar ook een lidstaat), *op voorwaarde* dat zij desondanks door de handeling *rechtstreeks en individueel geraakt worden*.
- Volgens het derde alternatief van art. 263 paragraaf 4 EG hebben natuurlijke en rechtspersonen een beroepsrecht tegen *regelgevingshandelingen, die hen rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen*.
- Het Hof heeft benadrukt dat de keuze van de vorm, de aard van de handeling niet kan wijzigen (gevoegde zaken 789 en 790/79, Calpak).

Termijn van art. 263 paragraaf 6 VWEU

Art. 263 paragraaf 6 VWEU eist dat een beroep binnen twee maanden moet worden ingesteld, waarbij deze termijn begint te lopen vanaf:

- de dag van de bekendmaking (publicatie) van de handeling, of anders;
- de dag van de kennisgeving van de handeling aan het lichaam/de persoon die een beroep instelt, of anders;

- de dag waarop het lichaam/de persoon van de handeling zelf of van de definitiviteit van een handeling kennis heeft genomen (zaak 236/86, Dillinger Hüttenwerke).

Extra probleem: rechtstreekse en individuele geraaktheid

- Een handeling raakt een natuurlijke of rechtspersoon alleen dan *rechtstreeks*, wanneer zij rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechtspositie van de betrokkene, de uitvoering ervan zuiver automatisch is en alleen op grond van de handeling tot stand komt, zonder dat daarvoor nadere regels behoeven te worden gesteld (gevoegde zaken 106 en 107/63, Töpfer; zaak C-386/96P, Dreyfus).

Dit is ook het geval als een lidstaat de geadresseerde van de handeling is, mits de mogelijkheid om de handeling niet ten uitvoer te brengen louter theoretisch is en de intentie van de lidstaat tot optreden in overeenstemming met de handeling buiten twijfel staat (zaak 11/82, Piraiki-Patraiki).

- De formele definitie van het Hof voor individuele geraaktheid hoort tot het standaardrepertoire van Europeesrechtelijke tentamens (zaak 25/62, Plaumann):

Natuurlijke en rechtspersonen worden individueel geraakt, indien de beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van iedere andere karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de geadresseerde.

Dit betekent niet dat de natuurlijke of rechtspersoon de enige getroffen moet zijn. Aan het criterium is ook voldaan als de persoon

tot een *gesloten groep* behoort, dat wil zeggen een groep die al vaststaat tijdens het nemen van het besluit en zich daarom onderscheidt van alle andere personen (gesloten kring). Dit is volgens het Hof vooral dan *niet het geval*, als het gaat om een economische activiteit die te allen tijde (dus ook in de toekomst) door iedere andere persoon kan worden uitgeoefend.

Voorbeeld. Volgens het Hof werd Plaumann als importeur van clementines door een Commissiebesluit, gericht tot de Duitse regering, waarin een verzoek tot opheffing van importheffing op clementines wordt afgewezen, niet individueel geraakt. Het Hof overwoog dat iedere (potentiële) importeur van clementines door het Commissiebesluit geraakt zou zijn en Plaumann dus niet geraakt werd uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hem ten opzichte van ieder ander karakteriseerde en hem derhalve individualiseerde op soortgelijke wijze als de geadresseerde.

- Ondanks dat het Hof tot nu toe in principe deze strikte interpretatie van de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring heeft gehandhaafd (zaak C-50/00 P, UPA), is hiervan in het verleden ook wel eens afgeweken (zie bijv. zaak C-309/89, Codorniu; zaak C-358/89, Extramet).

Toets ten gronde

Het Hof of het Gerecht gaat de wettigheid van handelingen van de in art. 263 paragraaf 1 VWEU genoemde lichamen na. Art. 263 paragraaf 2 VWEU noemt vier redenen voor onwettigheid:

- *Onbevoegdheid*: ontbrekende bevoegdheid (zie nr. 13) van de instelling van de Unie ten aanzien van de uitgevoerde handeling (bijv. mankerende of onjuiste rechtsbasis, zaak C-376/98, Duitsland tegen EP en Raad).

- *Schending van wezenlijke vormvoorschriften*: bijvoorbeeld het niet in acht nemen van een hoorprocedure (zaak 17/74, TPA) of het niet met redenen omkleeden van administratieve handelingen (zaak 24/62, Duitsland tegen Commissie).
- *Schending van het EU-Verdrag, het Werkingsverdrag* (incl. alle rectificaties en aanvullingen) *of van enige uitvoeringsregeling daarvan* (alle regels van de Unie met uitzondering van de Verdragen, met name verordeningen en richtlijnen). Ook het niet in acht nemen van algemene rechtsbeginselen is een schending van het Unierecht (zaak 112/77, Töpfer).
- *Misbruik van bevoegdheid*: hiervan kan alleen sprake zijn wanneer er objectieve, ter zake doende en onderling overeenstemmende aanwijzingen bestaan dat de handeling uitsluitend althans hoofdzakelijk is vastgesteld ter bereiking van andere doeleinden dan gesteld, dan wel ter omzeiling van een speciale procedure waarin het EU-Verdrag en/of Werkingsverdrag hebben voorzien om aan de betrokken omstandigheden het hoofd te bieden (zaak 331/88, Fedesa).

Gevolgen

Art. 264 paragraaf 1 VWEU bepaalt dat in het geval dat een beroep door het Hof of het Gerecht gegrond wordt geacht, de betwiste handeling nietig wordt verklaard. Het arrest heeft effect vanaf het tijdstip waarop de handeling was uitgevoerd (*ex tunc*-effect) en is algemeen geldig (*erga omnes*-werking). Volgens art. 266 VWEU zijn de instellingen van de Unie vervolgens gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest. Het *ex tunc*-effect van een arrest kan echter volgens art. 264 paragraaf 2 VWEU voor de vernietigde handeling worden beperkt, indien het Hof die gevolgen van de handeling aangeeft, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd. Het Hof heeft bijvoorbeeld in het geval

van de nietigheid van een richtlijn betreffende de verblijfsrechten van studenten bepaald dat de bepalingen van de richtlijn tot de aanneming van een rechtmatige richtlijn blijven bestaan (zaak C-295/90, Studentenrichtlijn).

92 Actie wegens nalaten (art. 265 VWEU)

Art. 265 VWEU vormt de tegenhanger van art. 263 VWEU, omdat het gebrek aan handelen onderwerp van de procedure is. Met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden tussen het Hof en het Gerecht geldt hetzelfde als voor het beroep tot nietigverklaring (zie uiteenzetting bij art. 263 VWEU).

Toets van ontvankelijkheid

Anders dan art. 263 VWEU veronderstelt art. 265 paragraaf 2 VWEU een soort *precontentieuze fase*. Daarnaast moet de ontbrekende actie een handeling zijn en moet er een beroepsrecht gegeven zijn.

‘... nalaten een besluit te nemen...’

De ontbrekende actie moet een handeling zijn (zie uiteenzetting bij art. 263 VWEU) (zaak 15/70, Chevalley).

Beroepsrecht

- Alle lidstaten en instellingen van de Unie hebben zonder verdere voorwaarden een beroepsrecht (art. 265 paragraaf 1 VWEU).
- Natuurlijke en rechtspersonen hebben een beroepsrecht tegen het feit dat een instelling, orgaan of instantie van de Unie heeft nagelaten te hunnen aanzien een andere handeling te verrichten dan het geven van een aanbeveling of een advies (art. 265 para-

graaf 3 VWEU). Het moet wel gaan om een handeling die hen rechtstreeks en individueel raakt (zaak 134/73, Holtz I).

Precontentieuze procedure

Een actie wegens nalaten is slechts ontvankelijk als een soort precontentieuze procedure is doorlopen (art. 265 paragraaf 2 VWEU):

- De betrokkene moet ten eerste, nadat duidelijk wordt dat de instelling heeft nagelaten een besluit te nemen, binnen een redelijke termijn tot handelen uitgenodigd worden.
- De instelling, het orgaan of de instantie heeft twee maanden, te rekenen vanaf de uitnodiging, om te handelen of om tegenover de eiser haar standpunt te bepalen (met andere woorden: uit te leggen waarom geen besluit wordt genomen). Als dit is gebeurd, is een beroep wegens nalaten niet-ontvankelijk (zaak 48/65, Lütticke). Wel zou een beroep op art. 263 VWEU in aanmerking kunnen komen.
- Indien de instelling, het orgaan of de instantie binnen deze twee maanden noch handelt, noch haar/zijn standpunt heeft bepaald, kan een beroep op grond van art. 265 VWEU worden ingesteld, binnen een nieuwe termijn van twee maanden.

Toets ten gronde

Het Hof of het Gerecht gaat de wettigheid van het nalaten om te handelen na. Het nalaten moet in strijd zijn met het Unierecht, met andere woorden: de betrokkene instelling, het orgaan of de instantie van de Unie moet volgens het EU-Verdrag of het Werkingsverdrag tot handelen verplicht zijn geweest.

Gevolgen

Als het Hof of het Gerecht de nalatigheid strijdig met de het EU-Verdrag of het Werkingsverdrag verklaart, is de instelling, het orgaan

of de instantie vervolgens gehouden de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest (art. 266 paragraaf 1 VWEU), met andere woorden: alsnog te handelen. Art. 266 paragraaf 2 EG maakt duidelijk dat daarnaast ten laste van de Unie een niet-contractuele aansprakelijkheid kan bestaan (zie nr. 94).

93 Prejudiciële procedure (art. 267 VWEU)

- Art. 267 VWEU speelt een belangrijke rol in het systeem van rechtsbescherming in de Unie. Volgens art. 19 lid 1 VEU verzekert het Hof van Justitie van de Europese Unie de eerbiediging van het (Unie)recht bij de uitlegging en toepassing van het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag. Vanwege het directe effect en de voorrang van het Unierecht op het nationale recht, moet het Unierecht door de nationale rechterlijke instanties in acht worden genomen en toegepast worden. In het kader van procedures bij de nationale rechterlijke instanties komen daarom met name vragen aan de orde over:
 - de uitlegging van het Werkingsverdrag (bijv. in hoeverre het recht op vrij verkeer van goederen, zoals bepaald in art. 34 VWEU en de jurisprudentie van het Hof, in de weg staat aan een nationaal wettelijk verbod op distributie van een bepaald product); en
 - de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen van de Unie (verordeningen, richtlijnen en besluiten) (bijv. in hoeverre een verordening, waarop een nationaal bestuursrechtelijke handeling is gebaseerd, in strijd is met het Werkingsverdrag).
- Om de *eenheid van de uitleg en toepassing van het Unierecht in alle lidstaten* te waarborgen, bepaalt art. 267 VWEU dat

ationale rechterlijke instanties zulke vragen in de vorm van een *prejudiciële vraag* aan het Hof van Justitie mogen en onder bepaalde voorwaarden zelfs moeten voorleggen. Daarmee biedt art. 267 VWEU de mogelijkheid tot rechterlijke controle van handelingen van de Unie waartegen natuurlijke en rechtspersonen geen direct beroep bij het Gerecht kunnen instellen (met name verordeningen en richtlijnen).

- Met het Verdrag van Lissabon is art. 256 lid 3 VWEU in het Werkingsverdrag geïntroduceerd. Daarnaast is het Gerecht in specifieke gevallen bevoegd om kennis te nemen van prejudiciële vragen. De hiervoor noodzakelijke aanpassing van het statuut heeft echter nog niet plaatsgevonden (stand van 1 maart 2010). Daarom blijft het Hof vooralsnog uitsluitend bevoegd om te beslissen over prejudiciële verzoeken.

Voorwaarden

Ook in het geval van een prejudiciële vraag moet aan bepaalde voorwaarden voldaan worden. Alleen rechterlijke instanties van een van de lidstaten zijn bevoegd. Het moet gaan om een vraag betreffende de geldigheid en uitleg van het Unierecht, waarbij de beantwoording noodzakelijk is voor het wijzen van een vonnis door de nationale rechterlijke instantie. Bovendien bestaat in sommige gevallen een plicht tot het stellen van een prejudiciële vraag.

‘... rechterlijke instantie van een der lidstaten’

Het Werkingsverdrag geeft nergens een definitie van het begrip ‘rechterlijke instantie’. In het algemeen kan worden geconstateerd dat dit begrip elke rechterlijke instantie omvat die in een lidstaat als zodanig wordt beschouwd. Desondanks kan de kwalificatie van een lichaam als rechterlijke instantie twijfelachtig zijn (bijv. als een bestuursorgaan op een bepaald terrein bevoegd is om rechtsgedingen

op te lossen). Voor de uiteindelijke beoordeling of een lichaam een rechterlijke instantie is, hetgeen uitsluitend door het Unierecht wordt bepaald, moet volgens het Hof rekening worden gehouden met een samenstel van factoren (zaak C-54/96, Dorsch):

- Het lichaam is naar nationaal recht regelmatig ingesteld.
- Het lichaam heeft een permanent karakter en is onafhankelijk.
- Het lichaam heeft verplichte rechtsmacht.
- Het lichaam doet uitspraken na een procedure op tegenspraak (vergelijkbaar met een gewone rechterlijke instantie).
- Het lichaam is verplicht tot toepassing van de regels van het recht.

Uitleg van het Unierecht is noodzakelijk voor het wijzen van vonnis

- Zoals eerder vermeld moet het gaan om de uitleg van het Unierecht conform art. 276 paragraaf 1a en 1b VWEU. *Het Hof is dus niet bevoegd om uitspraken te doen over het nationale recht of een bepaalde rechtszaak voor een nationale rechterlijke instantie.* De prejudiciële vraag moet door de nationale rechterlijke instantie zodanig geformuleerd zijn, dat hij het Hof in staat stelt om een uitspraak over het recht van de Unie te geven. In de praktijk zal het Hof een foutieve prejudiciële vraag ten opzichte van art. 267 VWEU herinterpreteren (bijv. gevoegde zaken C-297/88 en C-197/89, Dzodzi).
- Hoewel het Hof benadrukt heeft dat het uitsluitend aan de nationale rechter is de noodzaak te beoordelen, is een prejudiciële vraag niet toegestaan als er geen sprake is van een werkelijk geschil en de procedure van art. 267 VWEU wordt gebruikt om een uitspraak van het Hof uit te lokken, of wanneer duidelijk is dat de bepaling waarvan het Hof om uitlegging wordt gevraagd,

niet van toepassing kan zijn (hypothetische vraag) (bijv. zaak C-83/91, Meilicke).

Recht of verplichting van een nationale rechterlijke instantie volgens art. 267 VWEU

In principe mogen alle nationale rechterlijke instanties een prejudiciële vraag aan het Hof stellen. Echter, dit recht wordt in twee gevallen een verplichting, waarbij op deze verplichtingen dan weer twee uitzonderingen van toepassing zijn:

- Art. 267 paragraaf 3 VWEU bepaalt dat nationale *rechterlijke instanties waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep*, verplicht zijn zich met vragen over de geldigheid van het Unierecht tot het Hof te wenden, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk achten (zaak 283/81, Cilfit). Het Hof legt dit zo uit dat tegen de beslissing in de concrete zaak geen beroep mogelijk mag zijn (geen gewoon rechtsmiddel, zaak 6/64, Costa tegen E.N.E.L.).
- Bij uitzondering zijn nationale rechterlijke instanties waarvan de beslissingen wel vatbaar zijn voor hoger beroep desondanks ook verplicht zich met vragen over de geldigheid van het Unierecht tot het Hof te wenden. Dit is het geval als de nationale rechterlijke instantie na een onderzoek naar de geldigheid van een handeling van de Unie (bijv. EU-Verordening waarop een nationale bestuurshandeling berust) tot de conclusie komt dat deze handeling nietig is. Het Hof heeft *benadrukt dat nationale rechterlijke instanties, ongeacht of hun beslissingen naar nationaal recht vatbaar zijn voor beroep, nooit bevoegd zijn om handelingen van de Unie ongeldig te verklaren* (argument: eenheid van de Europese rechtsorde en rechtszekerheid) (zaak 314/85, Foto-Frost).

- Een plicht tot het voorleggen van de vraag aan het Hof bestaat niet wanneer de opgeworpen vraag inhoudelijk gelijk is aan een vraag die reeds in een gelijksoortig geval voorwerp van een prejudiciële vraag is geweest of waarover al vaste rechtspraak van het Hof bestaat (zogenoemde *acte éclairée*). Dit is ook het geval wanneer de juiste toepassing van het Unierecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (zogenoemde *acte claire*). De laatste uitzondering moet niet overhaast worden aangenomen, omdat de oplossing ook evident moet zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten en het Hof zelf, met inachtneming van taalverschillen, de eigen terminologie van het Unierecht en de context van de bepalingen (zaak 283/81, Cilfit).

Let op! De partijen in een procedure voor het nationale gerecht kunnen zelf geen prejudiciële vraag indienen. Het is dus geen rechtsmiddel ten behoeve van de partijen (zaak 283/81, Cilfit). Wel kunnen zij het nationale gerecht hiertoe aanmoedigen.

Gevolgen

Als een nationale rechterlijke instantie een prejudiciële vraag noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, besluit zij om de zaak aan te houden en de vraag of vragen over de geldigheid en/of uitlegging van het Unierecht samen met voldoende informatie betreffende de feitelijke omstandigheden van de zaak aan het Hof voor te leggen. Het Hof beantwoordt de prejudiciële vraag in de vorm van een arrest:

- De nationale rechterlijke instantie is in haar beoordeling van de zaak (voor zover deze het Unierecht betreft) vervolgens gebonden aan de uitleg van het recht door het Hof, zoals vastgesteld in het arrest (zaak 29/68, Milchkontor).

- Dit geldt ook voor de nationale rechterlijke instanties in hoger beroep.
- Bovendien kan de uitspraak van het Hof ook invloed hebben op andere procedures waar een vraag in een gelijksoortig geval opgeworpen wordt (zie hiervoor *acte éclairée*).

94 Contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie (art. 268 en 340 VWEU)

- Art. 340 VWEU behandelt de contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie. Art. 268 VWEU maakt alleen duidelijk dat het Hof ook voor geschillen hierover bevoegd is. Art. 340 VWEU *omvat niet de aansprakelijkheid van de lidstaten* (zie nr. 95).
- De contractuele aansprakelijkheid van de Unie betreft de reguliere aansprakelijkheid binnen een contractuele relatie (zowel publiekrechtelijk als civielrechtelijk) waarbij de Unie partij is (bijv. huurcontracten). Art. 340 paragraaf 1 VWEU stelt wat dat betreft vast dat de aansprakelijkheid wordt beheerst door de wet die op het betrokken contract van toepassing is (regels van het internationale privaatrecht). In de praktijk bevatten contracten waarbij de Unie partij is dan ook altijd een rechtskeuzeclausule.
- Aangaande de niet-contractuele aansprakelijkheid moet de Unie volgens art. 340 paragraaf 2 VWEU de schade vergoeden die door haar instellingen en door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies en door de ECB en haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.

Vier cumulatieve voorwaarden

In zijn jurisprudentie noemt het Hof van Justitie drie voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om een recht op schadevergoeding toe te kennen: de geschonden rechtsregel moet ertoe strekken aan particulieren rechten toe te kennen, er moet sprake zijn van een voldoende gekwalificeerde schending en er moet een direct causaal verband bestaan tussen de schending en de door de benadeelde personen geleden schade (gevoegde zaken C-46 en 48/93, Brasserie du Pêcheur SA; zaak C-352/98 P, Bergaderm). Hieraan kan als vierde voorwaarde nog worden toegevoegd de inachtneming van de wettelijke termijn.

1 Regel van Europees recht strekt ertoe rechten aan particulieren toe te kennen

Volgens het Hof kan dit zowel ten opzichte van het primaire als van het secundaire Unierecht het geval zijn. De inhoud van deze rechten moet kunnen worden bepaald.

2 Voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht door een instelling van de Unie, ECB of hun personeelsleden

In beginsel is een handeling nietig als zij in strijd is met een hogere rechtsregel (bijv. met het Werkingsverdrag of algemene rechtsbeginselen). Het beslissende criterium is of een instelling van de Unie kennelijk en ernstig de grenzen waarbinnen diens discretionaire bevoegdheid dient te blijven, heeft miskend.

- Wanneer de betrokken instelling slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge heeft, kan de enkele inbreuk op het Unierecht volstaan om een voldoende gekwalificeerde schending te doen vaststellen.

- Alleen als het gaat om handelingen die bepaalde *economische beleidskeuzen* impliceren, dat wil zeggen als de betrokken instelling een discretionaire bevoegdheid uitoefent, is dit niet voldoende om aansprakelijkheid van de Unie in het leven te roepen. Als de instelling van de Unie binnen een ruime discretionaire bevoegdheid heeft gehandeld, moet de betrokken *instelling de grenzen harer beoordelingsvrijheid klaarblijkelijk ernstig hebben miskend* (gevoegde zaken 83 en 94/76, 4, 15 en 40/77, Bayerische HNL en anderen tegen Raad en Commissie). Voor zover dit niet het geval is, kan van de gelaedeerde worden gevergd dat hij binnen redelijke grenzen bepaalde voor zijn economische belangen schadelijke gevolgen van een normatieve handeling draagt. Of dit het geval is, hangt echter niet ervan af of de handeling van die instelling algemeen dan wel individueel is.
- Wat betreft handelingen van personeelsleden *in de uitoefening van hun taken* geldt dat deze taken krachtens een rechtstreekse interne verhouding het noodzakelijke uitvloeisel moeten vormen van de taken die aan de instelling van de Unie van het personeelslid zijn toevertrouwd (bijv. niet in het geval van het gebruikmaken van eigen particuliere auto bij het vervullen van de diensten, behalve bij overmacht, zaak 9/69, Claude Sayag en S.A. Zürich tegen Jean-Pierre Leduc en andere).

3 Schade en direct causaal verband tussen de schade en de aan de instelling van de Unie, de ECB of hun personeelsleden verweten onwettige gedraging

- Slechts feitelijk geleden verliezen of verliezen wier voorkomen voldoende zeker is, komen in aanmerking voor vergoeding (geen vergoeding voor hypothetische toekomstige schade).

- De schade is specifiek (geen algemene economische risico's en geen ongespecificeerde schade).
- Gelaedeerde moet het bewijs voor het bestaan van de schade aanvoeren.
- Er moet een direct en oorzakelijk verband bestaan tussen de onwettige gedraging en de schade (zaak 132/77, NV Suiker Export tegen Commissie).

4 Termijn van vijf jaar

Volgens 46 Statuut Hof moet een beroep op art. 340 VWEU binnen een termijn van vijf jaar, beginnend na het onwettige gedrag, worden ingesteld, anders verjaart het. Volgens het Hof moet de gelaedeerde wel tijdig kennis kunnen nemen van de feiten die de schade doen hebben ontstaan, hij moet dus over een redelijke termijn beschikken om zijn verzoek voor het verstrijken van de verjaringstermijn in te dienen (zaak 145/83, Adams).

Gevolg

Als aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid wordt voldaan, is de Unie volgens art. 340 paragraaf 2 VWEU verplicht om de schade in de door het Hof bepaalde omvang te vergoeden. Uit het feit dat de Europese Centrale Bank gescheiden in art. 340 paragraaf 3 VWEU wordt genoemd kan worden geconcludeerd dat deze instelling met eigen rechtspersoonlijkheid ook aansprakelijk kan worden gehouden voor door deze instelling zelf of door haar personeelsleden veroorzaakte schade.

95 Bijzonder geval: aansprakelijkheid van de lidstaten

Let op! De aansprakelijkheid van de lidstaten is geen zelfstandige procedure in het EU-Verdrag of Werkingsverdrag. In feite gaat het om een door het Hof voor het eerst in de zaak *Francovich* (gevoegde zaken C-6 en 9/90) geïntroduceerd rechtsbeginsel, volgens welke lidstaten tot schadevergoeding verplicht zijn wanneer de rechten van particulieren worden aangetast als gevolg van een schending van het Unierecht die aan de lidstaat kan worden toegerekend. Het Hof heeft dit onder andere gegrond op een uit het Unierecht voortvloeiend rechtsbeginsel dat schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het Unierecht, onder bepaalde voorwaarden vergoed moet worden (zie hiervoor, art. 340 VWEU).

Voorwaarden

Het Hof heeft de voorwaarden voor aansprakelijkheid van de lidstaten sinds *Francovich* verder ontwikkeld en daarbij een verband gelegd met de regels die zijn vastgesteld betreffende de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie. Volgens het Hof (zaak C-352/98P, *Bergaderm*) moeten de voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de EU in principe niet verschillen van die welke gelden voor de aansprakelijkheid van de lidstaten in gevolge van schending van het Unierecht. Het Hof benadrukt dat de bescherming van de rechten die de particulieren aan het Unierecht ontleen, niet kan verschillen naargelang de schade door een nationaal dan wel door Unie-instellingen, Unie-organen en Unie-instanties is veroorzaakt:

1 Regel dat het Unierecht ertoe moet strekken rechten aan particulieren toe te kennen

Volgens het Hof kan dit ten opzichte van zowel het primaire als het secundaire Unierecht het geval zijn. Ten opzichte van richtlijnen moet het daarin voorgeschreven resultaat de toekenning van rechten aan particulieren inhouden wier inhoud bepaald kan worden (zaak C-6 en 9/90, Francovich). Bepalingen van het primaire Unierecht moeten rechtstreeks werkend zijn (zie hoofdstuk IV ‘Algemene beginselen van Unierecht’) (gevoegde zaken C-46 en 48/93, Brasserie du Pêcheur).

2 Voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht door de lidstaat

- Inbegrepen zijn alle schendingen van het primaire en secundaire Unierecht door een lidstaat, ongeacht het orgaan van de lidstaat waarvan de handeling of het verzuim de schending uitmaakt (gevoegde zaken C-46 en 48/93, Brasserie du Pêcheur). Ook schendingen van het Unierecht die aan een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep kunnen worden toegerekend, kunnen grondslag voor een aansprakelijkheid van een lidstaat zijn (zaak C-224/01, Köbler).
- Voldoende gekwalificeerde schending door de lidstaat: *kennelijke en ernstige miskennen van de grenzen van de discretionaire bevoegdheid*. Dit kan onder andere blijken uit (zaak C-392/93, British Telecommunications):
 - de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel;
 - de omvang van de beoordelingsmarge die de geschonden regel aan de nationale instelling of de instelling van de Unie laat;

- de vraag of al dan niet opzettelijk een schending is begaan of schade is veroorzaakt;
- de vraag of een eventuele rechtsdwaling al dan niet verschoonbaar is;
- de omstandigheid dat de handelwijze van een instelling van de Unie heeft kunnen bijdragen tot het verzuim, en de vaststelling of de instandhouding van met het Unierecht strijdige nationale maatregelen of praktijken.
- Stond de lidstaat op het moment van de inbreuk niet voor normatieve keuzes en had de staat slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge, dan kan de enkele inbreuk op het Unierecht volstaan om een voldoende gekwalificeerde schending te veronderstellen (zaak C-5/94, Hedley Lomas; ten opzichte van een bepaling uit het voormalige EG-Verdrag).
- Bovendien is het uitblijven binnen de daartoe vastgestelde termijn van elke maatregel van omzetting van een richtlijn (art. 288 paragraaf 3 VWEU) ter verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat, op zich al een gekwalificeerde schending (gevoegde zaken C-178/94 en C-179/94, C-188/94 - C-190/94, Dillenkofer).

3 Schade en direct causaal verband tussen schending en schade

Zie hiervoor, art. 340 VWEU.

Gevolg

Het is aan de lidstaat om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen van de veroorzaakte schade ongedaan te maken. Een beroep tot schadevergoeding moet voor de hiervoor ontvankelijke nationale rechterlijke instanties *in het kader van het*

nationale aansprakelijkheidsrecht onder inachtneming van de procedurele voorwaarden aanhangig worden gemaakt.

Let op! De formele en materiële voorwaarden die door de onderscheiden nationale wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding zijn vastgesteld, mogen echter niet ongunstiger zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden en zij mogen niet van dien aard zijn, dat zij het verkrijgen van schadevergoeding nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken (zaken C-33/76 en C-45/76). Dit geldt vooral ook voor de vaststelling van de hoogte van de schadevergoeding (gevoegde zaken C-46 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur). De schadevergoeding dient adequaat te zijn ten opzichte van de geleden schade.

XVI Europese juridische informatie vinden

Uit de nummering van regelgeving kan al zeer veel informatie worden gehaald: de volgorde van volgnummer en jaartal geeft al aan of het gaat om een verordening of richtlijn.

96 Wetgeving

- Bijvoorbeeld *Verordening* (EU) nr. 23/2010 van de raad van 14 januari 2010 tot vaststelling, voor 2010, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de EU en, voor vaartuigen van de EU, in andere wateren met vangstbeperkingen van toepassing zijn en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1359/2008, Verordening (EG) nr. 754/2009, Verordening (EG) nr. 1226/2009 en Verordening (EG) nr. 1287/2009

EU = verdrag waarop de regel is gebaseerd (in dit geval art. 43(3) VWEU; visserijbeleid).

23 = volgnummer

2010 = jaartal (vanaf 2000 worden de jaren voluit geschreven).

Deze verordening wijzigt een aantal verordeningen die nog van voor het Verdrag van Lissabon dateren en dus de aanduiding EG (voor Europese Gemeenschap) in hun nummer hebben.

- Bijvoorbeeld *Richtlijn* 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

2001 = jaartal (hier voluit geschreven)

42 = volgnummer

EG = verdrag waarop de regel is gebaseerd

Europees Parlement en Raad zijn auteur van de richtlijn aangenomen door middel van medebeslissingsprocedure, thans de gewone wetgevingsprocedure.

- Bijvoorbeeld *Beschikking* 93/552/Euratom van de Commissie tot vaststelling van het in Richtlijn 92/3/Euratom van de Raad bedoelde uniform document voor toezicht en controle op de overbrenging van radioactieve afvalstoffen.

Euratom = beschikking gebaseerd op Euratom-Verdrag

- Bijvoorbeeld *Besluit* 2010/106/GBVB van de Raad van 22 februari 2010 houdende verlenging van het mandaat van de speciale vertegenwoordiger van de Europese Unie voor de crisis in Georgië.

GBVB = optreden van de Raad op grond van Titel V VEU

- Alle wetgeving moet worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. Deze kent twee series: de L-serie (Législation) voor wetgeving en de C-serie (Communication) voor alle andere publicaties. Binnen de L-serie kan een onderscheid worden gemaakt tussen deel I voor wetgevingshandelingen en deel

II voor niet-wetgevingshandelingen, zie art. 290(1) VWEU. De volgende schrijfwijze wordt vaak gebruikt: Pb. 2000, L 183/12.

Pb. = afkorting voor Publicatieblad

2000 = jaar van verschijnen

L = L-serie

183 = volgnummer

12 = paginanummer

97 Rechtspraak

- Rechtspraak is altijd genummerd met eerst een volgnummer en daarna het jaar waarin de zaak aanhangig werd gemaakt. Nadat in 1990 het Gerecht in het leven werd geroepen, werd een 'T' geplaatst voor het nummer van de zaken voor het Gerecht (Tribunal) en een 'C' indien de zaak bij het Hof (Cour) aanhangig was. Sindsdien is daar nog de F (Fonctionnaire) bijgekomen voor het Gerecht voor ambtenarenzaken.
- Daarnaast geeft een 'P' achter het nummer aan dat het gaat om een hoger beroep (Pourvoi) tegen een uitspraak van het Gerecht. Een 'R' geeft aan dat het gaat om een kort geding (Referé). PPU staat voor de prejudiciële spoedprocedure (Procédure Préjudicielle d'Urgence) op grond van art. 267, laatste alinea, VWEU.

Bijvoorbeeld:

Zaak 8/74, Dassonville

8 = volgnummer

74 = jaartal

Dassonville = roepnaam; een aantal beroemde zaken heeft een korte, algemeen aanvaarde roepnaam. De volledige naam (Procureur des Konings tegen Benoît en Gustave Dassonville) wordt dan achterwege gelaten.

Zaak T-184/01 R, IMS Health tegen Commissie

T = zaak aanhangig bij het Gerecht

01 = volgnummer/jaartal

R = kort geding

Zaak C-321/95 P, Greenpeace

C = zaak aanhangig bij het Hof

P = hoger beroep tegen een uitspraak van het Gerecht

- Alle rechtspraak van het Hof en Gerecht wordt gepubliceerd in de Jurisprudentie (afgekort met 'Jur.'). Daarbij schrijft men eerst het jaartal van de uitspraak en dan het paginanummer. Sinds het bestaan van het Gerecht wordt een Romeinse I geschreven voor het paginanummer waarop rechtspraak van het Hof is te vinden, terwijl het Gerecht het moet doen met een Romeinse II.

Bijvoorbeeld:

Zaak 8/74, Jur. 1974, 837

Zaak T-585/93, Jur. 1995, II-2205

Zaak C-321/95 P, Jur. 1998, I-1651

- Veel juridische informatie is online en gratis beschikbaar via <http://eur-lex.europa.eu>.

Daarnaast bevat de europa-website – <http://europa.eu> – een schat aan algemene informatie over de Unie.

Trefwoordenregister

Verwezen wordt naar paragraafnummers.

'country of origin'-principe	59	• geraaktheid	91
		• gevolgen	91
		• handelingen	91
		• individuele geraaktheid	91
A		• misbruik van bevoegdheid	91
actie wegens nalaten	92	• natuurlijke personen	91
• beroepsrecht	92	• ontvankelijkheid	91
• nalaten	92	• personen	91
• ontvankelijkheid	92	• Plaumann	91
• precontentieuze procedure	92	• rechtspersonen	91
• toets ten gronde	92	• rechtstreekse geraaktheid	91
advertenties	46	• schending van wezenlijke vormvoorschriften	91
adviesprocedure	31, 84	• termijn	91
attributie	13	• toets ten gronde	91
		beroep tot nietigverklaring	
B		• gevolgen	91
begroting	34	besluit	25
begrotingsprocedure	34		
belastingen	44		
beleidsregels	28		
Benelux-Verdrag	I		
beroep tot nietigverklaring	91		
• beroepsrecht	91		
• geen aanbevelingen en adviezen	91		

bevoegdheid	80
• expliciete bevoegdheid	80
• gemengde bevoegdheid	80
• impliciete bevoegdheid	80
Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB)	7
burgerrechten	39
burgerschap	VII, 38

C

concentratietoezicht	62
contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid	
• causaal verband	94
• contractuele relatie	94
• discretionaire bevoegdheid	94
• gevolg	94
• instelling van de Unie	94
• personeelsleden	94
• schade	94
• schending	94
• termijn	94
• voorwaarden	94

D

diensten	54, 55
Dienstenrichtlijn	59
directe werking	15
discriminerende belastingen	46
douaneheffingen	46
douane-unie	I, 41

E

Economische en Monetaire Unie (EMU)	I, 8
• (multilateraal) toezicht	65
• buitensporige overheidstekorten	65
• convergentiecriteriën	66
• duurzame ontwikkeling	65
• economisch beleid	65, 66
• economische coördinatie	65
• eurobankbiljetten	11
• Europees Monetair Stelsel (EMS)	I
• Europese Centrale Bank (ECB)	11
• Europees Monetair Stelsel (EMS)	66

• eurozone	66	• wetgevingsproce-	
• financiële sancties	65	dure	5
• grondbeginselen	65	• zetel	5
• lidstaten die vallen		Europese Akte	1
onder een deroga-		Europese Commis-	
tie	66	sie	5, 8, 89
• monetair beleid	1	• begroting	5
• munteenheden	1	• benoemingsproce-	
• overheidsschuld	65	dure	8
• overheidstekort	65	• directoraten gene-	
• prijsstabiliteit	66	raal	8
economische integra-		• gedelegeerde bevoegd-	
tie	41	heid	8
etiket	46	• initiatiefrecht	8
Europees Bureau voor Fraud-		• onafhankelijk	8
debestrijding		• samenstelling	8
(OLAF)	8	• taken	8
Europees Parlement	5	• toezichthouder	8
• begroting	5	• voorzitter	8
• beroepsrecht	5	• zetel	8
• enquêterecht	5	Europese Economische	
• fracties	5	Gemeenschap	
• kiesrecht	5	(EEG)	1
• leden	5	Europese Gemeenschap	
• motie van afkeu-		voor Atoomenergie	
ring	5	(Euratom)	1
• parlementaire commis-		Europese Gemeenschap	
sies	5	voor Kolen en Staal	
• taken	5	(EGKS)	1
• voorzitter	8	Europese ombudsman	9

Europese Raad	7	H	
• interne organisatie	6	handel tussen de lidsta-	
• samenstelling	6	ten	62
• samenstelling van		Handvest van grondrechten	
staatshoofden en rege-		van de EU	20
ringsleiders	8	harmonisatie	63
• staatshoofden en rege-		• integratiebepalin-	
ringsleiders	7	gen	72
• taken	6	• rechtsgrondsla-	
• voorzitter	8	gen	72
• zetel	6	• strenge maatregel-	
EVRM	20	len	63
		• uitputtendheid	63
F		• volledige harmonisa-	
familierechten	56	tie	63
		heffingen van gelijke wer-	
G		king	43
gelijkheid	22	Hof van Justitie	9
Gemeenschappelijk Buiten-		• advocaten-gene-	
lands en Veiligheidsbe-		raal (A-G)	9
leid (GBVB)	7	• benoemingsproce-	
gewone wetgevingsproce-		dure	9
dure	29, 30	• Gerecht	9
gezondheid en leven van		• Gerecht van eerste aan-	
personen, dieren of		leg	9
planten	48	• Gerecht voor ambtena-	
goederen	43, 44, 46	renzaken	9
goedkeuringsproce-		• grote kamer	9
dure	32	• onafhankelijkheid	9
		• taken	9
		• voltallige zitting	9

Hoge Autoriteit	I	nationaliteit	22, 51, 55
I		nieuwe lidstaten	36
in- en uitvoerrechten	43	nieuwe norm	62
instellingen	III, 4	nuttig effectregel	62
internationale verdra-		O	
gen	33	openbaar gezag	45, 58
interne markt	42	openbare	
intracommunautaire han-		orde	40, 48, 53, 58, 59, 60
del	62	openbare veilig-	
K		heid	40, 48, 53, 58, 59, 60
kapitaal	60	openbare zedelijkheid	48
kwalificaties	57	overheidsdienst	53
kwantitatieve beperkin-		overheidssteun	62
gen	46	P	
M		persoonlijk gedrag	40
maatregelen van gelijke		prejudiciële procedure	93
werking	46	• acte clair	93
maatregelen zonder onder-		• acte éclairé	93
scheid	46	• foutieve prejudiciële	
medebeslissingsproce-		vraag	93
dure	30	• geldigheid van een	
mensenrechten	20	handeling van de	
N		Unie	93
nationaal artistiek histo-		• nationale rechterlijke	
risch en archeologisch		instantie	93
bezit	48	• natuurlijke	93
nationale wetgeving	14	• noodzaak	93
		• noodzakelijk	93

• plicht tot het voorleggen	93	rechten	16
• recht	93	rechtsgrondslag	13
• rechtspersonen	93	rechtstreekse werking	15
• verplichting	93	rechtszekerheid	15, 21
• voorwaarden	93	Rekenkamer	9, 10
• vragen	93	• benoemingsprocedure	10
procedure	9, 92	• jaarverslag	10
productiefactoren	41	• taken	10
productvoorschriften zonder onderscheid	46	richtlijn	26
proportionaliteit	19	• implementatie	26
		richtlijnconforme interpretatie	15

R

Raad

• beslissingsbevoegdheid	7	S	
• besluitvormingsprocedure	7	Schengen	I
• interne organisatie	7	Schuman-plan	I
• samenstelling	7	• causaal verband	95
• secretariaat-generaal	7	• discretionaire bevoegdheid	95
• stemvereisten	7	• gevolg	95
• taken	7	• nationale wettelijke regelingen	95
• voorzitterschap	7	• omzetting van een richtlijn	95
• zetel	7	• schade	95
Raad van Europa	I, 7	• voldoende gekwalificeerde schending	95
• besluitvormingsprocedure	7	• voorwaarden	95
• zetel	7	subsidiariteit	18

T

tweede pijler	85
---------------	----

U

uitbreiding	I
• toetreding	I
uitgaven	34
uitkeringen	40
uitvoerbeperkingen	47

V

verblijfsrecht	40
Verdrag van Amsterdam	I
Verdrag van Maastricht	I
Verdrag van Nice	I
Verdragsschendingsproce- dure	8, 89
• administratieve fases	89, 90
• beroepsfase	89, 90
• discretionaire bevoegd- heid	90
• forfaitaire som of dwangsom	90
• gevolgen	89, 90
• inbreuk	89
• met redenen omkleed advies	89
• ontvankelijkheid	89

• precontentieuze fase	89
• reciprociteit	89
• schriftelijke aanma- ning	89, 90
• toets ten gronde	89, 90
• uitvluchten	89
verdragswijziging	35
verkoopmodaliteiten	46
verordening	24
vestiging	56, 57
volksgezond- heid	58, 59, 69, 71
voorrang	14
vrij ver- keer	52, 53, 54, 56, 60
vrijhandelszone	41

W

wederzijdse erken- ning	46
werknemers	51
werkzoekende	51